



Chaire en  
fiscalité et en  
finances publiques

# LE POINT SUR LE SOUTIEN MINIMAL DE L'ÉTAT : QUE REÇOIVENT LES MÉNAGES QUÉBÉCOIS?

Document de travail 2016/12

LUC GODBOUT

SUZIE ST-CERNY

DÉCEMBRE 2016



UNIVERSITÉ DE  
SHERBROOKE

## REMERCIEMENTS

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

## LA MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité. Pour plus de détails sur la **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cffp.recherche.usherbrooke.ca/>.

**Luc Godbout** est titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

**Suzie St-Cerny** est professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Les auteurs collaborent aux travaux de la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques*, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Les auteurs tiennent à remercier Johanie Grenon pour sa contribution à la revue de la littérature de la présente analyse.

Les auteurs souhaitent également remercier Pierre Fortin et Alain Noël pour leurs commentaires. Il va de soi que le texte demeure sous l'entière responsabilité des auteurs.

### **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-8000, poste 67133

Courriel : [cffp.eg@usherbrooke.ca](mailto:cffp.eg@usherbrooke.ca)

## Table des matières

<b>Liste des encadrés.....</b>	<b>iv</b>
<b>Liste des tableaux.....</b>	<b>iv</b>
<b>Liste des figures.....</b>	<b>v</b>
<b>Résumé des principaux résultats.....</b>	<b>vi</b>
<b>Mise en contexte .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Revue de littérature.....</b>	<b>4</b>
1.1 Origine et objectifs.....	4
1.2 Formes possibles.....	6
1.3 Quelques exemples de projets sur le revenu minimum garanti.....	8
1.4 En guise de conclusion au survol de la littérature .....	15
<b>2. Le soutien minimal de l'État en 2016 .....</b>	<b>16</b>
2.1 Aspects méthodologiques pour la mesure du soutien minimal .....	16
2.2 Soutien minimal de l'État pour les ménages sans revenu .....	26
2.3 Soutien minimal de l'État pour les ménages travaillant au salaire minimum .....	30
<b>3. La couverture d'une mesure de faible revenu, la MPC .....</b>	<b>37</b>
3.1 Situation actuelle .....	37
3.2 Exemple d'impôt négatif.....	45
<b>Remarques finales et conclusion .....</b>	<b>51</b>
<b>Annexe 1 Les ménages de personnes âgées.....</b>	<b>53</b>
<b>Annexe 2 35 heures au salaire minimum.....</b>	<b>57</b>
<b>Annexe 3 Illustration de l'évolution des mesures de soutien du Québec et fédéral, 2016 .....</b>	<b>58</b>

## LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 :	Mise en place d'un revenu minimum garanti : des simulations canadiennes.....	8
Encadré 2 :	13 courts essais canadiens sur le revenu minimum garanti.....	14
Encadré 3 :	Le test d'admissibilité de l'aide sociale .....	18
Encadré 4 :	Le Programme d'Aide aux Parents POur leur Revenu de Travail (APPORT).....	21
Encadré 5 :	L'allocation logement .....	23
Encadré 6 :	Qui sont les bénéficiaires de l'aide de derniers recours? .....	26
Encadré 7 :	Évolution des composantes du revenu disponible : un cas avec enfants, un cas sans enfants .....	29
Encadré 8 :	Qui sont les travailleurs au salaire minimum ? .....	31
Encadré 9 :	Comparaison avec la hausse du revenu médian.....	36
Encadré 10 :	La Mesure du Panier de Consommation ou MPC .....	38
Encadré 11 :	Évolution de la MPC et de l'IPC .....	42

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Mesures incluses dans les calculs, 2000 et 2016.....	16
Tableau 2 :	Montant maximum d'aide sociale selon le type de ménage, 2000 et 2016.....	17
Tableau 3 :	Montant maximum et minimum d'allocation du Québec pour les enfants, 2000 et 2016 .....	19
Tableau 4 :	Montant maximum d'allocation fédérale pour les enfants au Québec, 2000 et 2016.....	19
Tableau 5 :	Montant maximum des crédits pour impôts fonciers et pour taxes de vente, 2000 et 2016 .....	20
Tableau 6 :	Montant maximum des crédits pour incitation au travail, 2016.....	22
Tableau 7 :	Composantes du revenu disponible en 2016 pour les ménages sans revenu .....	26
Tableau 8 :	Composantes du revenu disponible en 2000 pour les ménages sans revenu .....	27
Tableau 9 :	Composantes du revenu disponible en 2016 pour les ménages au salaire minimum .....	32
Tableau 10 :	Composantes du revenu disponible en 2000 pour les ménages au salaire minimum .....	33
Tableau 11 :	Seuils de la MPC, Québec.....	40
Tableau 12 :	Comparaison du revenu disponible obtenu pour les ménages n'ayant aucun revenu privé avec le seuil de la MPC.....	41
Tableau 13 :	Comparaison du revenu disponible obtenu pour les ménages au salaire minimum avec le seuil de la MPC .....	43
Tableau 14 :	Comparaison des seuils de MPC selon la grandeur de l'agglomération, 2016 .....	44
Tableau 15 :	Composantes du revenu disponible en 2016 pour les ménages ayant travaillé 16 heures au salaire minimum.....	44
Tableau 16 :	Paramètres d'un impôt négatif, scénario modeste .....	45
Tableau 17 :	Paramètres d'un impôt négatif, scénario plus ambitieux .....	47
Tableau 18 :	Revenu disponible lorsque le ménage travaille 16 heures au salaire minimum (8 944 \$) divisé par le seuil de la MPC, 2016 .....	50

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 :	Cumul des mesures de soutien du Québec et fédéral pour un couple avec deux enfants et effet sur le revenu disponible, 2016 .....	25
Figure 2 :	Part de l'aide sociale dans le soutien minimal de l'État pour les ménages sans revenu .....	27
Figure 3 :	Augmentation du revenu disponible des ménages sans revenu de travail, entre 2000 et 2016 .....	28
Figure 4 :	Comparaison du revenu disponible des ménages sans revenu de travail .....	30
Figure 5 :	Évolution comparée de la variation de l'IPC (inflation) et de la variation annuelle du salaire minimum (40 heures/semaine).....	31
Figure 6 :	La composante « soutien minimal de l'État » lorsqu'au moins un membre du ménage travaille au salaire minimum .....	34
Figure 7 :	Augmentation du revenu disponible des ménages au salaire minimum (mesurée en dollars courants) et du coût de la vie entre 2000 et 2016.....	34
Figure 8 :	Comparaison du revenu disponible des ménages au salaire minimum .....	35
Figure 9 :	Part du salaire minimum augmentant le revenu disponible lors du passage de l'aide sociale à un emploi au salaire minimum en 2000 et en 2016.....	36
Figure 10 :	Pourcentage de personnes à faible revenu selon la mesure du panier de consommation (MPC, base de 2011), toutes les personnes, 2014 .....	40
Figure 11 :	Composition du revenu disponible des ménages sans enfants, scénario modeste, 2016 .....	46
Figure 12 :	Composition du revenu disponible des ménages sans enfants, scénario plus ambitieux, 2016.....	48
Figure 13 :	Taux effectifs marginaux d'imposition, 2016.....	49

## RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX RÉSULTATS

La partie centrale de la présente étude est la mesure du soutien de l'État qu'obtiennent quatre types de ménages québécois en 2016. Cette mesure est aussi comparée avec ce qui prévalait en 2000 et, par la suite, elle est mise en lien avec le seuil de faible revenu mesuré par la Mesure du panier de consommation (MPC). Les calculs ont été effectués pour des ménages sans revenu privé et ensuite pour des ménages qui travaillent au salaire minimum.

### *Ménage sans revenu privé*

Les principaux constats de la présente étude en regard du soutien minimal de l'État offert aux personnes sans revenu de travail sont les suivants :

- En dollars constants, la situation s'est améliorée pour chacun des quatre types de ménages sans revenu de travail analysés. La valeur de l'aide s'est accrue entre 2000 et 2016 de 1,7 % pour les couples sans enfants et jusqu'à 44 % pour les couples avec enfants.
- L'étude permet de constater que le soutien de l'État est plus que l'aide sociale. Sous l'angle stricto sensu de l'aide sociale, son importance relative a diminué pendant que les autres formes d'aides gouvernementales prenaient le relais, notamment les mesures visant à compenser les taxes à la consommation et les impôts fonciers ainsi que les mesures pour tenir compte de la présence d'enfants.
- Dans le cas des familles avec deux enfants, les allocations relatives aux enfants triplaient en dollars courants, passant de 5 206 \$ par an en 2000 à 15 387 \$ en 2016.
- Le soutien minimal de l'État offert aux personnes sans revenu, tant par les gouvernements fédéral que Québécois, atteint 29 264 \$ dans le cas des couples avec deux enfants. De son côté, la famille monoparentale avec un enfant bénéficie d'un soutien minimal de l'État de 20 464 \$. Ce soutien minimal varie sensiblement selon la situation des ménages, car il s'élève à 9 192 \$ pour une personne seule et à 13 355 \$ pour un couple sans enfants.
- En vue de mesurer toute la portée de ces sommes, il faut mettre en relation les revenus disponibles obtenus avec la mesure de faible revenu consensuel au Québec, soit la MPC. À cet égard, l'analyse montre que les ménages avec enfants sans revenu ont vu leur situation s'améliorer et ont, en 2016, un revenu disponible qui couvre plus de 80 % de la MPC, respectivement 83 % dans le cas des couples avec deux enfants et de 82 % dans le cas des familles monoparentales. Rappelons que le revenu disponible est le revenu après impôts, cotisations sociales et prestations. L'objectif minimal visé par une des recommandations du Conseil qui était que le soutien de l'État, incluant l'aide sociale, représente 80 % de la MPC dans une première étape serait ainsi atteint pour les familles avec enfants.
- Cependant, les résultats sont loin d'être aussi reluisants dans la situation des ménages sans revenu et sans enfants. Le taux de la couverture de la MPC a diminué entre 2000 et 2016 et n'est

que légèrement au-dessus de 50 %, respectivement de 52 % pour les personnes seules et de 54 % pour les couples sans enfants.

**Soutien minimal de l'État (en dollars) et taux de couverture de la MPC,  
Ménages sans revenu, Québec, 2016**

	Personne seule	Couple sans enfants	Couple avec deux enfants	Famille monoparentale avec un enfant
Soutien minimal de l'État et revenu disponible	9 192	13 355	29 264	20 464
Couverture de la MPC	52 %	54 %	83 %	82 %

***Ménages travaillant au salaire minimum***

Les principaux constats de la présente étude en regard du soutien minimal de l'État offert aux personnes travaillant au salaire minimum sont les suivants :

- Le salaire minimum a augmenté de 54,8 % entre 2000 et 2016 alors que l'inflation se situait à 32,1 % pendant la même période.
- Lorsque les ménages participent au marché du travail au salaire minimum à temps plein, leur revenu disponible est supérieur au revenu de travail dans quatre familles sur six. Les deux familles où ce n'est pas le cas sont la personne seule et le couple sans enfants et deux conjoints travaillant au salaire minimum.
- Lorsqu'un seul conjoint d'un couple avec deux enfants participe au marché du travail à temps plein au salaire minimum pour un revenu de 22 216 \$, le revenu disponible de ce couple atteint 41 403 \$ une fois prises en compte les prestations gouvernementales.
- Dans le cas où les deux conjoints travaillent au salaire minimum à temps plein pour un revenu familial de 44 432 \$, le revenu disponible de ce couple atteint 51 756 \$.
- Dans le cas du couple avec la même situation de revenus, mais sans enfants, le revenu disponible est respectivement de 36 884 \$ lorsque les deux conjoints travaillent et de 25 023 \$ lorsqu'un seul des conjoints participe au marché du travail.
- Le soutien minimal de l'État apparaît donc loin d'être négligeable particulièrement en présence d'enfants. Il atteint 20 643 \$ lorsqu'un seul des conjoints d'un couple travaille au salaire minimum et 15 340 \$ lorsque les deux conjoints occupent chacun un emploi au salaire minimum.
- Dans le cas des familles avec deux enfants où les deux conjoints travaillent au salaire minimum, les allocations relatives aux enfants en dollars courants étaient multipliées par cinq, de 2 838 \$ par an en 2000 à 13 439 \$ en 2016.



- De son côté, la famille monoparentale avec un enfant obtient un revenu disponible de 32 728 \$ en tenant compte d'un soutien minimal de l'État de 12 761 \$.
- Par contre, une personne seule reçoit un soutien minimal de l'État plus modeste qui n'est plus que de 1 381 \$ lorsque cette personne travaille au salaire minimum.
- Avec notamment la mise en place de mesures d'incitation au travail tant par le gouvernement fédéral que du Québec, le passage de l'aide sociale à un emploi au salaire minimum est plus rentable en 2016 qu'il ne l'était en 2000, et ce pour les quatre situations de famille analysées.
- À titre illustratif, pour une famille avec deux enfants où un seul conjoint travaille au salaire minimum, les mesures fiscales visant l'incitation au travail, qui n'existaient pas en 2000, majorent le revenu disponible de 2 959 \$ en 2016.
- En comparant les revenus disponibles obtenus avec la mesure de faible revenu par la MPC, les résultats montrent une amélioration. De plus, l'analyse permet d'observer que pour chacune des situations analysées, le revenu disponible obtenu permet de couvrir le seuil la MPC.

**Soutien minimal de l'État (en dollars) et taux de couverture de la MPC,  
Ménages travaillant au salaire minimum, Québec, 2016**

	Personne seule	Couple sans enfants		Couple avec deux enfants		Famille monoparentale avec un enfant
		1 revenu	2 revenus	1 revenu	2 revenus	
Soutien minimal de l'État	1 381	4 263	830	20 643	15 340	12 761
Revenu disponible	19 906	25 023	36 884	41 403	51 756	32 728
Couverture de la MPC <sup>1</sup>	113 %	101 %	148 %	118 %	147 %	132 %

---

<sup>1</sup> La recommandation du Conseil était de couvrir 100 % de la MPC avec 16 heures de travail au salaire minimum. Ici, il s'agit de 40 heures.

## MISE EN CONTEXTE

Au cours de la dernière année, l'idée d'instaurer un revenu minimum garanti a refait surface avec une plus grande acuité au Québec. Plus récemment, le débat entourant le rehaussement du salaire minimum a également fait couler beaucoup d'encre.

En amont d'une réflexion sur ces importants enjeux de société, il faut s'interroger sur :

- Les mesures sociales et fiscales existantes :
  - sont-elles (in)suffisantes pour soutenir les plus démunis?
  - sont-elles bien adaptées?
  - permettent-elles, en combinaison ou non avec le travail, de s'éloigner de la pauvreté?
- Est-il possible de tendre vers un revenu minimum garanti
  - en combinant lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, réduction des coûts administratifs et hausse de l'incitation au travail?
  - à un coût raisonnable?
  - sans faire bon nombre de perdants?

Dans le budget de mars 2016, il est mentionné qu'en réponse aux changements économiques, sociaux et démographiques et ayant toujours comme objectif de favoriser l'accès au marché de l'emploi au plus grand nombre de citoyens, le gouvernement du Québec souhaite entreprendre une évaluation des mécanismes liés aux principes d'un revenu minimum garanti dont la société québécoise pourrait s'inspirer pour le 21<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>. Dans cette optique, le ministre des Finances, Carlos Leitão et le ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale, François Blais ont formé un comité d'experts chargé de faire des recommandations sur l'instauration d'un revenu minimum garanti.

Dans une allocution lors du 41<sup>e</sup> congrès de l'Association des économistes québécois en 2016<sup>3</sup>, le ministre Blais décrivait l'évolution des diverses formes d'intervention de l'État pouvant s'inscrire dans la logique du revenu minimum garanti. À ses yeux, la première forme de revenu minimum garanti date de l'instauration de l'impôt sur le revenu, où une exemption de base a été introduite pour s'assurer que les premiers dollars de revenu ne soient pas imposés. Il s'agit d'un transfert implicite qui procure une économie d'impôt sur les premiers dollars de revenu, reconnaissant ainsi qu'il faut d'abord couvrir les besoins essentiels avant que ne débute l'imposition. La deuxième forme d'un revenu minimum fut accordée aux travailleurs par la mise en place de la loi sur le salaire minimum. Encore une fois, il s'agissait de garantir des conditions financières à ceux qui participent au marché du travail. Par la suite, la troisième forme de revenu minimum garanti fut celle des chômeurs par la mise en place de l'assurance-emploi, une protection contre la perte d'emploi. Ces trois formes énumérées par le ministre Blais ne constituent pas véritablement un

---

<sup>2</sup> Gouvernement du Québec (2016) *Budget 2016-2017. Le Plan économique du Québec*, p. B.55.

<sup>3</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=JoFToKH5iZM>

revenu minimum garanti, car elles n'offrent rien si vous n'avez pas de revenu. Enfin, le ministre présentait l'instauration de l'aide sociale comme le revenu minimum garanti des « sans revenu ». À cette énumération pourrait s'ajouter la pension de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti pour les aînées.

Dans la mesure où sa forme la plus simple consiste à offrir un revenu minimum à tous, il est bien difficile d'être contre la vertu voulant que chacun de nos concitoyens bénéficie d'un revenu décent.

Force est de constater que les gouvernements du Québec et du Canada offrent déjà plusieurs mesures de soutien du revenu aux ménages. Si le Québec est souvent comparé aux pays scandinaves sous l'angle de l'intervention de l'État, son modèle d'aide de dernier recours n'y est pas pour autant comparable. Le nôtre se trouve plus proche du modèle anglo-saxon où plusieurs programmes ciblés se relaient et se chevauchent pour répondre aux besoins particuliers des clientèles visées.

Outre les prestations de dernier recours et autres prestations déjà évoquées, il faut inclure également les prestations relatives aux enfants ainsi que divers crédits d'impôt comme le crédit d'impôt pour solidarité ou encore le crédit de TPS. Ces diverses mesures, même si elles ne sont pas entièrement intégrées les unes aux autres, offrent déjà un soutien financier minimal de l'État aux ménages québécois.

Simplement en comptabilisant les mesures d'aide financière de base, les mesures d'aide à la famille et les mesures d'incitation au travail, l'aide offerte par les deux ordres de gouvernement atteignait 29,8 G\$ en 2015, dont 11,2 G\$ du gouvernement du Québec<sup>4</sup>. En incluant les principaux programmes de type assurantiel comme les prestations de l'assurance-emploi (3,5 G\$), de l'assurance parentale (1,9 G\$), du RRQ (12,9 G\$) ou encore de la CSST (1,9 G\$ en 2014), l'aide versée par les deux ordres de gouvernement totalisait 50 G\$<sup>5</sup>.

Plusieurs pays s'intéressent également au revenu minimum garanti pour en analyser les bienfaits et pour envisager une possible implantation. Évidemment, la mise en œuvre d'un tel projet constitue une réforme majeure de la sécurité sociale. C'est pourquoi de nombreux questionnements font surface notamment sur sa capacité à réduire la pauvreté, son effet sur l'incitation au travail ainsi que sur les coûts et le financement d'un tel programme.

---

<sup>4</sup> Gouvernement du Québec (2016) *Budget 2016-2017. Régime québécois de soutien du revenu (mise à jour consécutive à la mise en place de l'allocation canadienne pour enfants)*, p. 10.

<sup>5</sup> Gouvernement du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2014-2015*, [http://www.edsc.gc.ca/fr/rapports/assurance\\_emploi/controle2015/index.page](http://www.edsc.gc.ca/fr/rapports/assurance_emploi/controle2015/index.page), Annexe 2; Conseil de gestion de l'assurance parentale (2016), *Rapport annuel 2015*, p. 32; Retraite Québec (2016) *Rapport annuel de gestion 2015 de la Régie des rentes du Québec*, p. 182; CSST (2005) *Statistiques annuelles 2014*.

Pour bien cerner ce dont il est question lorsqu'on parle de revenu minimum garanti, une revue de la littérature permettra de comprendre les contours de ce concept allant de ses formes possibles jusqu'aux objectifs sous-jacents. En outre, un survol d'une expérience canadienne ayant eu lieu au Manitoba et de projets qui verront le jour au cours des prochains mois sera présenté.

La partie centrale de ce cahier de recherche cerne le soutien minimal qu'offrent les gouvernements fédéral et du Québec pour différents types de ménages en 2016 ainsi que sa générosité relative en regard de ce qui prévalait au début des années 2000.

Dans un premier temps, la présente analyse mesure la valeur du soutien minimal dans deux situations spécifiques :

- D'abord, pour les personnes qui n'ont aucun revenu de travail et ne bénéficient que de prestations de l'État.
- Puis, l'exercice est refait, mais cette fois, sur la base d'un emploi au salaire minimum.

Dans un deuxième temps, le revenu disponible obtenu dans chaque cas sera analysé en comparaison à une mesure de faible revenu, soit la mesure du panier consommation.

Par cette analyse, il sera alors possible de constater dans quelle proportion le soutien minimal de l'État permet aux ménages sans revenu, ou avec une participation au marché du travail au salaire minimum, de couvrir leurs besoins de base.

Puis, avant de conclure, un scénario d'application d'un nouvel impôt négatif sera présenté et montrera, à titre illustratif, les effets sur le revenu disponible des ménages et sur la couverture de la mesure de faible revenu par la mesure du panier de consommation.

## 1. REVUE DE LITTÉRATURE

### 1.1 Origine et objectifs

L'idée d'offrir des moyens de subsistance aux individus d'une communauté n'est pas nouvelle. Les premières lois d'Angleterre permettant l'assistance aux individus incapables de travailler, surnommées les « Poor Laws », remontent au XVI<sup>e</sup> siècle. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Lord Beveridge, père de l'État providence, fut l'un des premiers à reconnaître le devoir de l'État d'offrir des conditions minimales d'existence pour la population sous la forme d'un contrat social où tous les individus avaient l'obligation de chercher un emploi en contrepartie d'une couverture sociale<sup>6</sup>.

Ainsi, l'idée d'un revenu minimum garanti est réapparue en force à la fin de la Seconde Guerre mondiale, lors de la mise en place de l'État providence. C'est à partir de cette période que l'aide existante fut élargie aux indigents valides<sup>7</sup>. Si Stigler est le premier en 1946 à avoir abordé le concept d'impôt négatif (une forme de revenu minimum garanti), c'est cependant Milton Friedman, prix Nobel d'économie, qui l'a rendu populaire au début des années 1960. Il considérait alors que les programmes sociaux ne favorisaient pas l'indépendance économique. Dans le but de rendre le marché plus efficace, il suggérait de remplacer l'ensemble des programmes de suppléments de revenus par un seul qui offrirait à toute la population un montant de base<sup>8</sup>.

Plus près de nous, l'idée d'un revenu minimum garanti pour tous les Canadiens a tout d'abord été recommandée par le Rapport du Comité Croll en 1971. Cette même année, au Québec, la Commission Castonguay-Nepveu a fait la même suggestion. Par la suite, la Commission Macdonald a proposé, au milieu des années 1980, un programme de revenu universel afin de simplifier la multitude de programmes existants<sup>9</sup>. Puis, au Québec, en 2002, le gouvernement a voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, une loi s'inscrivant dans la tradition d'assistance aux plus démunis. À travers une série d'actions, cette loi cherche à rehausser le revenu accordé aux personnes et familles en situation de pauvreté. Par contre, elle n'envisageait pas alors la mise en place d'un revenu minimum garanti<sup>10</sup>.

Récemment, un comité d'experts a été mandaté par le gouvernement du Québec. Il doit notamment réfléchir à une gestion plus efficiente de l'aide financière offerte, favoriser l'incitation

---

<sup>6</sup> Eve-Lyne Couturier (2013) *Revenu minimum garanti : trois études de cas*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, avril, p. 3.

<sup>7</sup> R. Castel (1996). « Débat sur le revenu inconditionnel », *La revue du MAUSS*, n° 7, p. 174-187.

<sup>8</sup> Eve-Lyne Couturier (2013), *op. cit.* note 6, p. 8.

<sup>9</sup> Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985), *Rapport*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, p. 862.

<sup>10</sup> Projet de loi 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, sanctionné le 18 décembre 2002.

au travail et assurer une transition harmonieuse entre l'assistance sociale et le marché du travail<sup>11</sup>.

Mais, quels sont les objectifs d'un revenu minimum garanti? Selon Anderson, un revenu minimum garanti devrait réunir trois objectifs, qui s'avèrent toutefois difficilement conciliables<sup>12</sup>. Il avance que, pour favoriser sa faisabilité politique, un revenu minimum garanti devrait assurer un revenu décent tout en possédant un fort incitatif au travail et un coût raisonnable.

Le nerf de la guerre est dans l'interaction entre ces trois objectifs. S'il faut impérativement que le changement permette de réduire la pauvreté et d'augmenter l'incitation au travail, est-ce possible de faire ce changement à un coût raisonnable? Considérant la panoplie de mesures existantes, leur remplacement peut-il se faire en atteignant ces objectifs, et ce, sans faire un trop grand nombre de perdants?

Plus une nouvelle allocation de revenu minimum garanti sera généreuse, plus sa mise en œuvre devra se faire en se substituant à la majorité des prestations existantes. Aussi, elle pourra difficilement être universelle et devra être assortie de conditions d'admissibilité. Inversement, plus la nouvelle allocation serait modeste, plus il sera possible de l'intégrer en conservant les prestations actuelles et en lui octroyant un caractère universel et inconditionnel. Par contre, son effet sera moins significatif pour les gens à faibles revenus. On comprend dès lors que la forme que le revenu minimum garanti prendra et les sommes qui y seront consacrées s'avèrent des éléments fondamentaux.

De prime abord, le remplacement complet des prestations de l'aide sociale par un revenu minimum garanti ou le fait que les prestataires de l'aide sociale puissent bénéficier d'un revenu minimum garanti, complémentaire aux actuelles prestations, apparaissent, dans un cas comme dans l'autre, comme un avantage. Mais ceci doit permettre, entre autres, de favoriser l'incitation au travail en éliminant l'actuelle trappe à la pauvreté découlant des taux d'imposition implicites élevés. Dans une telle perspective, c'est l'ampleur du coût additionnel et la manière de le financer qui apparaissent comme une difficulté de mise en œuvre.

Au plan politique, tant la gauche que la droite trouvent des vertus à la mise en place d'un revenu minimum garanti dans le but de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Du côté de la droite politique, l'implantation d'un revenu universel vise la réduction des coûts administratifs et l'augmentation de l'incitation au travail alors que pour la gauche politique, il s'agit de garantir un minimum vital à l'ensemble des citoyens et bénéficier des apports essentiels à la société des activités non rémunérées comme l'éducation, les proches aidants, le bénévolat et l'éducation<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Jean-Marc Salvat (2016) « Revenu minimum garanti : les premiers jalons plantés », *Le Soleil*, 21 septembre. Courrier Parlementaire (2016), *Info-matin, Revenu minimum garanti, contrats de gré à gré avec les experts*, 12 octobre.

<sup>12</sup> M. Anderson (1978) *Welfare*, Hoover Institution, Stanford University Press.

<sup>13</sup> Eve-Lyne Couturier (2013) *op. cit.* note 6, p. 5.

## 1.2 Formes possibles

Étant donné la pluralité de synonymes existants pour le concept de revenu minimum garanti, il est nécessaire dans un premier temps d'en circonscrire les contours. Groulx note une multitude de termes, ce qui peut entraîner une confusion : revenu annuel garanti, revenu minimum garanti, allocation universelle, revenu de base, revenu de citoyenneté<sup>14</sup>.

À ce titre, François Blais, actuel ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec, dans un ouvrage sur ce thème, utilisait pour sa part l'expression allocation universelle et la définissait comme un revenu inconditionnel accordé par l'État à chacun des citoyens peu importe leur condition : étudiant, retraité, travailleur, riche, pauvre; et ce, de la naissance jusqu'au décès<sup>15</sup>.

À la lumière de cette définition ambitieuse, est-ce que la forme d'un revenu minimum garanti fait consensus? Doit-il impérativement être universel ou, inversement, s'éliminer automatiquement dès lors qu'un minimum social est atteint?

Autre élément central, comment cerner nos actuelles politiques de soutien minimal garanti déjà offertes aux plus démunis, par exemple l'aide sociale?

Clairement, l'aide de dernier recours, comme on l'entend au Québec, s'inscrit dans une définition classique soulignant un dispositif visant à garantir un minimum de revenu à des personnes sans ressources ou qui ne peuvent tirer de leur activité des ressources suffisantes<sup>16</sup>. En ce sens, il s'agit d'un filet social garantissant un minimum de conditions pour vivre décemment<sup>17</sup>. Le défi consiste évidemment à en déterminer le niveau optimal.

Dans ce contexte, le revenu minimal offert peut-être completif, à savoir qu'il s'insère dans la protection sociale existante et qu'il la complète ou encore être supplétif parce qu'il se substitue aux prestations existantes et qu'il établit un nouveau principe de sécurité sociale.

Il existe en pratiques différentes formes de soutien de l'État, allant de l'allocation différentielle à l'allocation dégressive en passant par l'allocation uniforme.

---

<sup>14</sup> Lionel-Henri Groulx (2005), *Revenu minimum garanti : Comparaison internationale, analyse et débats*, Presses de l'Université du Québec, p. 6-7.

<sup>15</sup> François Blais (2001) *Un revenu garanti pour tous, Introduction aux principes de l'allocation universelle*, Les Éditions du Boréal, p. 23.

<sup>16</sup> Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (1997) *Minima sociaux : entre protection et insertion (Rapport Français)*, p. 5.

<sup>17</sup> D. Guest (1993) *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, 2e éd., Montréal, Boréal; G. Himmelfarb (1983) *The Idea of Poverty*, New York; E.P. Thompson (1963) *The Making of the English Working Class*, Londres, Victor Gollancz.

### **Allocation différentielle**

Dans le cas de l'allocation différentielle, le montant d'allocation s'ajoute au revenu gagné par le ménage par son activité propre jusqu'à ce que la somme des deux atteigne un seuil minimum garanti. Dans ce cas, tout revenu supplémentaire est déduit entièrement de l'allocation de base.

À ce titre, l'aide de dernier recours au Québec s'apparente à une allocation différentielle puisqu'au-delà d'un certain seuil, chaque dollar de revenu additionnel réduit d'un dollar l'aide de dernier recours<sup>18</sup>.

### **Allocation uniforme**

La principale caractéristique de l'allocation uniforme est qu'elle est universelle, en ce sens qu'elle est distribuée à tous sans égard aux ressources financières de l'individu ou des autres membres du ménage. Contrairement à la forme classique d'aide de dernier recours, l'allocation universelle ne pénalise pas le travail, car elle n'est pas réduite en fonction des gains du travail.

Cependant, l'introduction d'une allocation uniforme impose une réorganisation complète de la fiscalité et des politiques sociales. À ce titre, François Blais reconnaissait que le défi en est un de mise en œuvre, car il faudrait substituer l'allocation universelle à l'ensemble des transferts aux particuliers et aux mécanismes de la sécurité du revenu déjà existants, et ce, sans créer de bouleversements en matière administrative, financière et économique<sup>19</sup>. Afin d'atténuer lesdits bouleversements négatifs pour les ménages, il suggérait, pour entreprendre une réforme, l'instauration progressive d'une allocation partielle.

### **Allocation dégressive/impôt négatif**

L'allocation dégressive, comme son nom l'indique, diminue au fur et à mesure que l'individu voit son revenu d'activité croître, mais pas dans une proportion équivalente.

L'impôt négatif est une variante d'une allocation dégressive. Il prend la forme d'une prestation versée par l'État à l'individu. Bien qu'il n'en soit pas l'inventeur, Milton Friedman a grandement contribué à publiciser l'impôt négatif<sup>20</sup>. L'impôt négatif peut être vu comme un dispositif pouvant se substituer à l'assistance et, par le fait même, rendre l'emploi plus attrayant que le chômage ou le non-emploi. La prestation offerte par l'État est réduite d'un pourcentage du gain de travail. Le montant de la prestation est le plus élevé lorsque le revenu est nul. Il décroît progressivement pour s'éliminer complètement à un certain niveau de revenu. À titre illustratif, un impôt négatif pourrait avoir la forme suivante : un seuil de revenu à partir duquel l'impôt devient positif à 20 000 \$ et un taux d'impôt négatif de 50 %. Un ménage n'ayant aucun revenu reçoit une prestation de 10 000 \$  $[(20\,000 - 0) * 50\%]$  alors qu'un ménage qui gagne un montant de 15 000 \$

---

<sup>18</sup> Cela dit, d'autres programmes, comme la prime au travail, viennent atténuer cette réduction.

<sup>19</sup> François Blais (2001) *op. cit.* note 15, p. 129.

<sup>20</sup> Milton Friedman (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.



reçoit un montant de 2 500 \$  $[(20\,000 - 15\,000) * 50 \%$ ]. Ce mécanisme a la particularité d'inciter davantage les bénéficiaires de la prestation à travailler et est peu coûteux au niveau administratif. Cependant, tout comme l'allocation universelle, l'instauration d'un tel système exige une réorganisation complète de l'imposition et de l'aide sociale.

Bien qu'aucun impôt négatif n'existe réellement pour remplacer le soutien de revenu aux personnes dans le besoin aux États-Unis ou au Canada, ce type d'allocation existe sous une forme complémentaire.

Les crédits d'impôt remboursables aux bas revenus, comme le crédit solidarité, sont une forme d'impôt négatif. Le crédit solidarité vise à maintenir le pouvoir d'achat des ménages à plus bas revenus en atténuant, entre autres, l'impact des coûts liés à la taxe de vente du Québec. Si le montant d'impôt à payer est inférieur au montant du crédit, l'individu a droit à la différence, d'où le qualificatif « remboursable ». Le crédit accordé décroît progressivement lorsque le revenu dépasse un seuil pour atteindre éventuellement zéro. Le maximum du crédit peut être un sommet unique ou avoir plutôt la forme d'un plateau. Le gouvernement peut ainsi déterminer à quel niveau de revenu il entend octroyer le maximum.

**ENCADRÉ 1 : MISE EN PLACE D'UN REVENU MINIMUM GARANTI : DES SIMULATIONS CANADIENNES\***

Macdonald a simulé la mise en place d'un revenu minimum garanti au Canada en calculant le coût pour les gouvernements et l'effet sur les taux de pauvreté par groupe d'âge. Plus spécifiquement, il a simulé quatre scénarios d'allocation universelle et quatre scénarios où le revenu minimum garanti prend la forme d'un impôt négatif. Dans chacune de ces deux classes de scénarios, trois se financent par l'élimination de mesures existantes et le quatrième suppose l'ajout d'un autre programme donc un coût supplémentaire.

La conclusion de ces simulations est que l'utilisation d'un revenu minimum garanti selon le modèle d'impôt négatif et dont la valeur est réduite en fonction du revenu et de la taille de la famille, de manière à accorder plus à ceux qui en ont le plus besoin, agit davantage sur le taux de pauvreté. Pour éviter qu'il y ait des perdants, l'ajout d'un revenu de base de 10 000 \$ aux autres mesures existantes est la solution privilégiée, mais le coût serait alors important et équivaldrait aux recettes fiscales procurées par deux points de pourcentage de la TPS.

\* David MacDonald (2016) A Policymaker's Guide to Basic Income, Centre canadien de politiques alternatives (CCPA).

### 1.3 Quelques exemples de projets sur le revenu minimum garanti

Des expériences de revenus minimums garantis ont été menées dans divers coins du monde. Sans s'attarder à toutes ces expériences, le cas de la seule véritable expérience canadienne est brièvement présenté ainsi que les expériences les plus récentes en cours ou à venir.

### Au Canada : le Mincome

Sur la base du rapport du comité Croll, le gouvernement canadien et le gouvernement du Manitoba ont conduit une expérience sur le revenu minimum garanti intitulé le Projet Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome)<sup>21</sup>. Cette expérience s'est déroulée de 1974 à 1979 dans la ville de Dauphin où tous les habitants étaient admissibles à recevoir une prestation (soit 10 000 habitants et près de 1 000 familles) alors qu'à Winnipeg, seul un échantillon a eu droit à la prestation, ce qui rendait possible une comparaison avec les autres habitants de Winnipeg.

Il s'agissait d'un processus d'impôt négatif et en vertu de ce principe, certains ménages inscrits au projet ne recevaient aucun versement puisqu'ils gagnaient des revenus trop élevés durant la période à l'étude<sup>22</sup>. La question principale portait sur les effets possibles de la désincitation au travail par l'impôt négatif pour les travailleurs à faible revenu qui ne percevaient pas d'assistance sociale<sup>23</sup>. Même si le projet Mincome permettait aux participants d'obtenir un revenu semblable à l'aide sociale, plusieurs éléments rendaient le programme plus intéressant pour les bénéficiaires. Avec comme seul critère d'admissibilité les revenus reçus pendant la période, les bénéficiaires n'avaient pas comme condition de liquider leurs économies ou leurs avoirs. Autre avantage, les prestations pouvaient être dépensées à la guise des bénéficiaires, et ce, sans contrainte. Finalement, la prestation progressait en fonction des revenus gagnés et non pas à partir d'un seuil de revenu comme le fait l'aide sociale<sup>24</sup>. Les participants au projet Mincome recevaient tous la même offre qui était de 60 % du seuil de pauvreté de Statistique Canada pour une famille sans revenu et il y avait un ajustement en fonction de la composition de la famille. Chaque dollar reçu d'une autre source réduisait les bénéfices de 50 cents. Conséquemment, les familles se qualifiant à l'aide sociale ne voyaient que peu de différence au niveau de leur revenu, mais les personnes âgées et les salariés à faible revenu voyaient leurs revenus augmenter de façon considérable<sup>25</sup>.

Jusqu'en 1978, il a été noté pour les habitants de Dauphin par rapport au groupe de comparaison, une réduction significative de 8,5 % des hospitalisations, spécialement pour les admissions relativement à des troubles de santé mentale et pour les accidents et les blessures. Également, une plus grande proportion d'étudiants du secondaire a poursuivi en 12<sup>e</sup> année. En ce qui concerne l'incitation au travail, Mme Forget a constaté peu d'impact sur le temps travaillé sauf pour deux groupes qui ont réduit leur nombre d'heures de travail. En effet, les mères de jeunes enfants ainsi que les adolescents, surtout les jeunes hommes, ont diminué leur effort de travail.

---

<sup>21</sup> Evelyn L. Forget (2011) *The town with no poverty, Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment*, University of Manitoba.

<sup>22</sup> Id. p.5.

<sup>23</sup> Lionel-Henri Groulx (2005), *op. cit.* note 14, p. 224.

<sup>24</sup> Eve-Lyne Couturier (2013) *op. cit.* note 6, p. 17.

<sup>25</sup> Evelyn L. Forget (2011) *op. cit.* note 21, p. 7.

Les premières ont retardé leur retour au travail après avoir donné naissance et les seconds ont poursuivi leurs études plus longtemps dues au montant reçu dans le cadre du Projet Mincome<sup>26</sup>.

#### L'expérience aux Pays-Bas<sup>27</sup>

Le projet débutera à Utrecht et dans certaines autres villes des Pays-Bas en 2017 pour une période de deux ans. Il ne s'agit pas d'un revenu universel puisque la prestation est limitée aux prestataires qui bénéficient du chômage ou de l'aide sociale. Cependant, elle est inconditionnelle puisqu'elle permet aux prestataires d'ajouter des revenus d'emploi en plus de leur prestation.

La ville d'Utrecht a souhaité faire une expérience avec 300 personnes participantes, divisées en 6 groupes, un seul groupe de 50 personnes recevant le revenu minimum garanti lui permettant de cumuler un revenu d'emploi à ses prestations de revenu minimum. L'expérience se fait dans la foulée d'une réforme de l'aide sociale qui oblige les chômeurs à accepter une offre d'emploi même si elle ne correspond pas à leur formation ou à leurs compétences et ils doivent accepter de se déplacer 3 heures par jour pour aller travailler. De plus, les services sociaux ont le pouvoir de préciser ce que les bénéficiaires doivent faire en échange de leurs prestations (bénévolat, travaux d'entretien, etc.). Le montant du revenu minimum garanti sera de 960 euros par mois pour une personne seule soit le montant des prestations sociales actuelles et les participants seront divisés en six groupes. Le premier groupe sera formé de personnes ne participant pas à l'expérience et soumis à l'aide sociale normale et à ses restrictions quant à la recherche d'emploi. Le deuxième groupe sera constitué des participants qui désirent réaliser l'expérience, mais se voient octroyer les prestations sociales normales. Les groupes 1 et 2 représentent les groupes contrôle. Les prestataires du troisième groupe n'auront plus d'obligation en matière d'emploi pour conserver leurs prestations tandis que ceux du quatrième groupe pourraient recevoir un montant additionnel de 150 euros à la fin du mois en plus des prestations d'aide sociale s'ils effectuent le service exigé par la municipalité (ex. : bénévolat). Les participants du cinquième groupe pourraient perdre ce montant additionnel octroyé au début du mois si la prestation du service n'est pas effectuée à l'échéance. Les participants du 6<sup>e</sup> groupe voient leur prestation d'aide sociale se transformer en revenu minimum garanti et n'auront plus de restrictions concernant l'emploi et pourront conserver leurs gains de travail. Le but de l'expérimentation intitulée *Weten wat werkt* (« Savoir ce qui marche ») est d'obtenir des informations fiables sur les effets d'un revenu de base inconditionnel comparé aux autres moyens de fournir des prestations

---

<sup>26</sup> Id. p. 11.

<sup>27</sup> Loek Groot (2016), traduit de l'anglais par Eva Quéméré, *Utrecht : L'expérimentation d'un revenu de base local, Metis correspondances européennes du travail*, en ligne : <http://www.metiseurope.eu/utrecht-l-experimentation-d-un-revenu-de-base-local-fr-70-art-30388.html>, 9 juillet et Michel Lachkar (2015) *L'Europe expérimente le revenu de base. Aux Pays-Bas il sera de 900 euros*, en ligne : <http://geopolis.francetvinfo.fr/l-europe-experimente-le-revenu-de-base-aux-pays-bas-il-sera-de-900-euros-90593>, 30 décembre.

sociales notamment quant à l'adoption d'un travail rémunéré ou non rémunéré et la satisfaction des bénéficiaires<sup>28</sup>.

#### Le référendum suisse<sup>29</sup>

Le 5 juin 2016, les Suisses ont dit non au projet de revenu minimum garanti pour tous à 76,9 %. La proposition sur laquelle les électeurs se sont prononcés était une initiative populaire prenant aussi son origine d'une pétition ayant recueilli 126 000 signatures et en fonction du système de démocratie directe suisse, lorsqu'une proposition obtient plus de 100 000 signatures, elle peut être soumise au vote national afin de modifier la constitution. Le texte sur lequel les Suisses devaient se prononcer était relativement court. Il proposait « l'instauration d'un revenu de base inconditionnel » pour « permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique », la loi réglant « notamment le financement et le montant du revenu de base ». Aucun montant n'était annoncé même si l'initiative populaire proposait un montant par mois de 2 500 francs suisses par adulte (3 315 \$) et de 625 francs suisses (830 \$) pour les enfants mineurs<sup>30</sup>. Yalnizyan indique que la proposition suisse avait avec un coût évalué à 33 % du PIB<sup>31</sup>.

Le parlement ayant recommandé le rejet de la proposition, il y avait peu de chance que la proposition soit acceptée par référendum. Cependant, les partisans du revenu de base inconditionnel se disent satisfaits de toute la publicité que le projet a obtenue en raison de ce référendum.

#### Le projet pilote de la Finlande<sup>32</sup>

Le projet finlandais aura la forme, à terme, d'un revenu universel versé à tous les citoyens avec ou sans emploi, quels que soient leurs ressources, leur âge, leur situation professionnelle ou familiale. Une première phase du projet pilote prévoit qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, et ce, pour une période de deux ans, 2 000 demandeurs à la recherche d'emploi âgés de 25 à 58 ans recevront 560 euros par mois. Cette allocation remplacera alors toutes les autres prestations à l'exception de la couverture santé et de l'allocation au logement. Si le projet s'avère concluant, il pourrait

---

<sup>28</sup> Tracy Brown Hamilton (2016) *The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment*, The Atlantic, 21 juin, en ligne : <http://www.theatlantic.com/business/archive/2016/06/netherlands-utrecht-universal-basic-income-experiment/487883/>

<sup>29</sup> Alexandre Bouchard (2016), « Le "revenu de base inconditionnel" proposé en Suisse en 4 questions », *Le Monde.fr*, en ligne : [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/06/05/le-revenu-de-base-inconditionnel-vote-en-suisse-en-4-questions\\_4936888\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/06/05/le-revenu-de-base-inconditionnel-vote-en-suisse-en-4-questions_4936888_4355770.html), 5 juin 2016.

<sup>30</sup> Il faut noter qu'en 2014, le salaire médian s'élevait à 6 189 francs suisses (8 200 \$).

<sup>31</sup> A. Yalnizyan (2016) « Basic Income Solution in Era of Slow Growth » dans A. Himelfarb et T. Hennessy, éditeurs, *Basic Income : Rethinking Social Policy*, Centre canadien de politiques alternatives (CCPA)

<sup>32</sup> Pulkka Ville-Veikko (2016) « Politique d'activation 2.0. Quelques notes sur l'expérience finlandaise d'un revenu de base », *Multitudes* Vol. 2, n°63, p.96.

être étendu à toute la population. Elle sera financée par des dépenses budgétaires de 20 millions d'euros et par la réallocation des prestations sociales des individus participant à l'expérience<sup>33</sup>. Elle sera obligatoire pour les 2 000 individus choisis aléatoirement dans le but de ne pas fausser les résultats et se fera par le biais de l'organisme de sécurité sociale Kela.

Une majorité de Finlandais appuieraient l'idée d'un revenu minimum garanti (70 % favorables)<sup>34</sup>. Le chercheur Veiko Pukka, mandaté par le gouvernement finlandais pour proposer le modèle qui servira à l'implantation d'un projet pilote de revenu minimum garanti, présente les deux objectifs du projet comme étant la réduction des coûts de l'administration et l'élimination des mesures qui empêchent les gens de travailler s'ils reçoivent de l'aide sociale.

Le gouvernement ajoute comme objectif le fait de s'ajuster à la nouvelle réalité du travail en protégeant les travailleurs autonomes. En effet, comme il y a de plus en plus de travailleurs autonomes en Finlande qui n'ont pas accès à l'assurance-emploi, ce revenu de base pourrait les protéger<sup>35</sup>.

#### L'annonce de l'Ontario

Dans le cadre d'une réforme globale ayant pour but de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, l'Ontario a annoncé dans son budget 2016 qu'un projet pilote de revenu minimum garanti, appelé revenu de base, sera testé afin, notamment, de savoir s'il donnerait lieu à une prestation plus efficace du soutien au revenu, renforcerait les liens avec le marché du travail et entraînerait des économies dans d'autres domaines tels que les soins de santé et l'aide en matière de logement<sup>36</sup>.

En juin 2016, le gouvernement de l'Ontario a ainsi demandé à l'honorable Hugh D. Segal, sénateur, des conseils sur la conception d'un Projet pilote portant sur le revenu de base. Ce dernier a remis un document de travail utilisé comme point de départ pour une consultation auprès du public et d'experts ontariens<sup>37</sup>. La consultation a débuté en novembre 2016 et doit se terminer à la fin de janvier 2017.

La forme de revenu minimum privilégiée pour le projet pilote est celle d'un impôt négatif, ou crédit d'impôt remboursable, qui offre un supplément permettant d'atteindre 75 % de la Mesure

---

<sup>33</sup> *Revenu universel : ce que prévoit la Finlande*, 9 septembre 2016, en ligne :

<http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2016/09/09/29002-20160909ARTFIG00015-revenu-universel-ce-que-prevoit-la-finlande.php>

<sup>34</sup> Desautels le dimanche – 12 juin 2016, *La Finlande, laboratoire du revenu universel*, reportage de Ginette Lamarche.

<sup>35</sup> Id.

<sup>36</sup> Gouvernement de l'Ontario (2016) *Budget de l'Ontario 2016* (Chapitre I : Favoriser la prospérité et créer des emplois, Section E : vers une société équitable, Rubrique aide sociale).

<sup>37</sup> Hugh D. Segal (2016) *À la recherche d'une meilleure solution : projet pilote portant sur le revenu de base en Ontario*.

de faible revenu (MFR). Les personnes visées sont âgées de 18 à 65 ans et aucun ne verra sa situation financière se détériorer par la participation au projet pilote.

Dans son document, M. Segal élabore un projet pilote se déroulant en trois phases. La première phase étant la phase de planification et de sélection des sites. Il propose trois sites de saturation et un site où aurait lieu un essai contrôlé randomisé (ECR). Dans chaque site, il y aurait quatre groupes participant au projet pilote. Un groupe contrôle ne recevant rien de plus que ce à quoi ils avaient droit, un groupe recevant un paiement égal 75 % de la Mesure de faible revenu (MFR) avec un taux de récupération plus faible, un groupe recevant un paiement égal à 75 % de la MFR avec un taux de récupération plus élevé et un groupe recevant 100 % de la MFR avec un taux de récupération plus élevé. La deuxième phase serait celle du paiement d'un revenu de base, sur une période minimale de trois ans en combinaisons avec la collecte de données. Puis la dernière phase serait celle de l'évaluation des résultats par l'analyse de données.

M. Segal précise que le projet pilote ne testera pas une approche-choc où toutes les mesures sociales seraient remplacées par un chèque mensuel ni ne testera le paiement d'une allocation universelle.

L'objectif de la collecte de données vise, entre autres, à documenter les effets d'un revenu minimum garanti sur

- La santé, en comparaison avec les personnes vivant dans la pauvreté qui n'ont pas participé au projet pilote.
- Les choix de vie et de carrière
- L'éducation des participants et de leurs enfants
- Le comportement au travail, vis-à-vis de la recherche d'emploi et la situation d'emploi
- Les changements dans la sécurité alimentaire
- La perception en matière de citoyenneté et d'inclusion
- L'impact sur mobilité et les conditions de logement

**ENCADRÉ 2 : 13 COURTS ESSAIS CANADIENS SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI \***

Dans la foulée de l'annonce du gouvernement ontarien sur la mise en place d'un projet pilote sur le revenu minimum garanti, seize auteurs ont rédigé treize courts essais pour identifier les questions clés à débattre à ce sujet, ses bénéfices potentiels et ses risques. Quelques éléments significatifs tirés de cette lecture valent la peine d'être soulignés :

- Pour atteindre les objectifs sociaux, les bénéfices d'un revenu minimum garanti doivent être au minimum plus grand que ce qu'offre l'aide sociale et les autres programmes qu'il remplacerait, et idéalement, faire en sorte de sortir les gens de la pauvreté. Un tel programme nécessitera nécessairement une hausse de la fiscalité.
- Un revenu de base aura des effets positifs sur la santé des populations.
- La mise en place d'un revenu minimum garanti pose plusieurs risques qu'il ne faut pas sous-estimer : il doit viser la pauvreté avant tout, mais il ne faut pas oublier les travailleurs à bas salaires? Comment évaluer le niveau de base adéquat, quelles mesures seront remplacées sans faire de perdants, qui visera-t-on (familles avec enfants, personnes âgées, adulte en âge de travailler, familles ou individu)?
- Le gouvernement participe à l'amélioration de la qualité de vie en procurant des transferts en argent et des services publics. Un revenu de base améliore la qualité de vie en augmentant le revenu, mais,
  - Un revenu de base ne changera pas le fait que les logements ne sont pas abordables ou ne créera pas de places en garderie.
  - Les besoins en argent sont moins grands si le coût pour la garde des enfants, pour les médicaments, pour les écoles postsecondaires, sont moins élevés.
- Il y a un risque de causer une érosion des services publics, car pour certains, un revenu minimum garanti suggère de donner de l'argent en substitut des services publics de l'assistance sociale (comme le logement abordable et la gratuité des médicaments).
- Certaines objections sont soulevées dont un risque d'effet désincitatif sur le travail.
  - Du côté de l'offre, particulièrement du côté des femmes.
  - Du côté de la demande, car les employeurs pourraient être incités à offrir des emplois à bas salaires ou à temps partiel. Le revenu minimum garanti n'encouragerait donc pas une flexibilité du marché du travail, mais des emplois peu payés.
- Il ne devrait pas y avoir de programme de revenu minimum garanti sans le combiner avec une politique de plein emploi, soit la mise en place de politiques pour favoriser la création d'emploi. Le travail étant ici vu comme la meilleure façon de sortir de la pauvreté.
- Le revenu minimum garanti est un concept accepté aux deux extrémités du spectre politique, mais :
  - Pour ceux plus à droite, il s'agit d'un montant faible, mais inconditionnel et où le paiement serait financé par le remplacement des autres programmes de sécurité du revenu et autres services sociaux.
  - Pour ceux plus à gauche, le montant inconditionnel doit être assez élevé pour que tous sortent de la pauvreté. Et, si l'assistance sociale peut être remplacée, d'autres programmes comme l'assurance-emploi ou d'autres services sociaux doivent demeurer intacts.

---

\* A. Himelfarb et T. Hennessy, éditeurs (2016) Basic Income : Rethinking Social Policy, Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), 62 p.

### 1.4 En guise de conclusion au survol de la littérature

Des inconvénients et des avantages à un revenu minimum garanti sont donc relevés de part et d'autre.

Le coût élevé d'un revenu minimum garanti est un des principaux inconvénients ou risques inhérents soulevés dans la littérature. Aussi, la perception négative d'une telle mesure pour les gens actifs sur le marché du travail qui n'en profiteraient pas.

Du côté des avantages, les principaux seraient la simplicité administrative et la transparence de ce type de mesure ainsi que le fait que tous auraient accès à un revenu de base suffisant. Un effet sur la santé, et donc ultimement sur les coûts de santé, est aussi couramment soulevé.

Quant à l'incitation au travail, la conclusion n'est pas claire. Pour certains, l'incitation serait réduite, car il n'y aurait plus d'avantage à travailler pour avoir un revenu suffisant pour vivre en plus de permettre d'occuper des tâches non rémunérées (bénévolat, travail domestique, études). Selon eux, le passage de l'aide sociale à une allocation universelle pourrait entraîner un effet désincitatif important. Par contre, pour d'autres, au contraire, l'incitation au travail serait plus grande, car le revenu minimum contrebalancerait les effets de la trappe à l'inactivité/à la pauvreté en diminuant le « coût » de travailler ou de travailler davantage.

La mise en place d'un revenu minimum garanti sous une forme ou une autre nécessite de maximiser les avantages et d'atténuer les inconvénients, notamment afin de réduire au minimum les perdants, un exercice extrêmement complexe.



## 2. LE SOUTIEN MINIMAL DE L'ÉTAT EN 2016

### 2.1 Aspects méthodologiques pour la mesure du soutien minimal

Un des objectifs de l'analyse est de calculer le soutien minimal actuellement offert par l'État au Québec<sup>38</sup>. La présente section énumère certains aspects de la méthodologie utilisée à cette fin.

#### ***Les ménages***

Les ménages considérés sont des ménages non âgés. Ceux pour lesquels les calculs sont effectués sont les suivants :

- Une personne seule;
- Un couple sans enfants;
- Un couple avec deux enfants (un de 5 ans et un de 8 ans);
- Une famille monoparentale avec un enfant de 3 ans.

Les ménages de personnes âgées ne sont pas spécifiquement analysés ici, mais l'annexe 1 présente le soutien minimal de l'État auquel ils ont droit.

#### ***Les mesures prises en compte***<sup>39</sup>

Le tableau qui suit indique les mesures de soutien du revenu incluses dans les calculs et pour quelles années. Les caractéristiques principales sont ensuite brièvement décrites.

Tableau 1 : **Mesures incluses dans les calculs, 2000 et 2016**

	2000	2016
Aide sociale	✓	✓
Allocations familiales	✓	
Soutien aux enfants		✓
Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE)	✓	
Allocation canadienne pour enfants (ACE)		✓
Crédit pour la TVQ	✓	
Crédit pour impôts fonciers	✓	
Crédit impôt pour solidarité		✓
Crédit de TPS	✓	✓
Prime au travail		✓
Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT)		✓

---

<sup>38</sup> Pour une perspective différente liée au soutien minimal de l'État, dont un aspect plus comparatif, voir : Alain Noël, *Le soutien minimal : une perspective comparée*, Rapport de recherche, Programme Actions Concertées, En ligne : <http://www.frgsc.gouv.qc.ca/parteneriat/nos-resultats-de-recherche/histoire/le-soutien-financier-minimal-une-perspective-comparee-bxuw6ctk1455137397398>

<sup>39</sup> Pour plus d'informations sur les mesures québécoises, veuillez consulter Ministère des Finances du Québec (2016) *Budget 2016-2017. Régime québécois de soutien du revenu (mise à jour suite à l'annonce fédérale de l'allocation canadienne pour enfants)*.

### Aide sociale

Depuis 1997, le montant annuel d'aide sociale de base est le même pour une personne seule et pour une famille monoparentale, comme pour un couple avec ou sans enfants. Il n'y a plus de montant pour les enfants prévu à l'aide sociale. Par contre, depuis le 1<sup>er</sup> février 2014, un ajustement pour personnes seules (APS) est ajouté à la prestation de base des personnes seules. Le montant de l'APS est introduit progressivement entre 2014 et 2017 et il n'est pas prévu qu'il soit indexé. Aussi, lorsqu'un des enfants à charge a moins de 5 ans et que la famille est composée d'un seul adulte, cet adulte est considéré avoir des « contraintes temporaires à l'emploi », pour lesquelles un montant supplémentaire est ajouté.

La prestation d'aide sociale reçue est réductible au taux de 100 % pour chaque dollar de revenu de travail net<sup>40</sup> qui dépasse 2 400 \$ pour une personne seule ou 3 600 \$ pour un couple. Elle est versée mensuellement aux familles. Au fédéral, elle n'est pas imposable, mais elle est incluse dans le calcul du revenu net et donc elle peut modifier la valeur des autres prestations déterminées en fonction du revenu net. Au Québec, elle est imposable.

Tableau 2 : **Montant maximum d'aide sociale selon le type de ménage, 2000 et 2016** (en dollars)

	2000			2016			
	Base	Contrainte temporaire	Total	Base	APS	Contrainte temporaire	Total
Personne seule	5 819	0	5 819	7 476	480	0	7 956
Couple sans enfants	9 012	0	9 012	11 580	0	0	11 580
Couple avec enfants	9 012	0	9 012	11 580	0	0	11 580
Famille monoparentale*	5 819	1 224	7 043	7 476	0	1 584	9 060

\* Au moins un enfant de moins de 5 ans

Il est bon de préciser que l'aide sociale traitée dans la présente étude fait référence au programme d'aide sociale pour les personnes en mesure de travailler, et non pas à l'aide pour les personnes avec contraintes sévères à l'emploi, qui bénéficient de prestations plus généreuses.

De plus, nous ne traitons pas de cas qui pourraient être visés par certains resserrements visant les nouveaux demandeurs d'aide sociale depuis l'adoption de la *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, loi sanctionnée le 10 novembre 2016.

<sup>40</sup> Le revenu net étant le revenu de salaire moins les cotisations sociales payées par le travailleur.

**ENCADRÉ 3 : LE TEST D'ADMISSIBILITÉ DE L'AIDE SOCIALE**

Le programme d'aide sociale diffère significativement des autres mesures de soutien en ce sens que l'aide sociale sera versée en fonction non seulement des revenus privés, mais en fonction également d'un « test d'admissibilité ». Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale tient compte de l'avoir liquide\* pour déterminer s'il doit accepter ou refuser une demande d'aide et, s'il y a lieu, pour calculer le montant de la prestation. Le test d'admissibilité consiste à comparer l'avoir liquide que le demandeur possède à la date de la demande avec un montant déterminé par le Règlement. Ce montant varie selon la composition de la famille ou le statut de la personne.

L'aide sociale relève du dernier recours, et exige la dilapidation préalable des actifs. En principe, et quelle que soit la forme, un revenu minimum garanti, lui, ne devrait pas inclure un contrôle pour les actifs de la personne.

\* L'avoir liquide représente les ressources en espèces et la valeur des actifs à court terme (obligations d'épargne, valeurs mobilières, dépôts à terme, etc.). Certaines sommes sont exclues en totalité de l'avoir liquide, notamment celles qu'un enfant à charge a pu accumuler grâce à un travail rémunéré. D'autres sommes sont exclues jusqu'à concurrence de 60 000 \$ (par exemple, les sommes détenues dans un REER ou REEE).

Source : Gouvernement du Québec (2007) *Les programmes d'aide financière de dernier recours et l'avoir liquide (sommes d'argent et actifs)*.

*Allocations pour les enfants offertes par le gouvernement du Québec*

En 2000, une allocation familiale pouvait être versée aux familles avec enfants. L'allocation familiale visait à couvrir les besoins essentiels des enfants mineurs des familles à faible revenu en tenant compte de la prestation canadienne pour enfants. Elle offrait un montant de base par enfant et un montant supplémentaire pour les familles monoparentales. Au-delà d'un premier seuil, l'allocation était réduite à un premier taux pour atteindre un montant minimum. Puis, un autre seuil apparaissait au-delà duquel l'allocation était réduite à un autre taux jusqu'à atteindre zéro.

Depuis 2005, le crédit d'impôt remboursable soutien aux enfants a remplacé l'allocation familiale, l'allocation pour enfant handicapé, le crédit d'impôt de base pour enfant mineur et la réduction d'impôt à l'égard des familles.

Le crédit soutien aux enfants est une aide universelle, qui est plus généreuse pour les familles à faibles et à moyens revenus et qui varie selon le nombre d'enfants à charge de moins de 18 ans. Un montant additionnel est accordé aux familles monoparentales. Au-delà de certains seuils, l'aide est réductible pour atteindre un minimum.

La valeur de cette mesure est indexée annuellement et les sommes, non imposables, sont versées aux familles en général tous les trimestres.

Tableau 3 : **Montant maximum et minimum d'allocation du Québec pour les enfants, 2000 et 2016** (en dollars)

	2000		2016	
	Allocation familiale		Soutien aux enfants	
	Max	Min	Max	Min
Couple avec deux enfants	1250	0	3587	1 291
Famille monoparentale avec un enfant	1925	0	3231	1 006

*Allocations pour les enfants offertes par le gouvernement fédéral*

L'allocation pour enfants du fédéral en 2000 est la somme de la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et du supplément de la prestation nationale (SPN). Ce sont des prestations non imposables déterminées selon le nombre d'enfants du ménage. Le maximum des prestations est réduit lorsque le revenu dépasse un certain seuil pour atteindre zéro. Le seuil et le taux de réduction de la PFCE sont différents du seuil et du taux de réduction du SPN, ce dernier variant selon le nombre d'enfants. Pour la suite de l'analyse, la somme de ces deux prestations est intitulée « PFCE ».

Pour l'année 2016, l'allocation pour enfants du fédéral considérée ici est l'allocation canadienne pour enfants (ACE). Cette dernière remplace la PFCE, la prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et le crédit d'impôt appelé Baisse d'impôt des familles<sup>41</sup>. Le montant maximum de l'ACE dépend du nombre et de l'âge des enfants. Ce montant est réduit lorsque le revenu de la famille dépasse un certain seuil. Le taux de réduction utilisé dépend du nombre d'enfants et du revenu familial. Les sommes versées ne sont pas imposables.

Tableau 4 : **Montant maximum d'allocation fédérale pour les enfants au Québec, 2000 et 2016** (en dollars)

	2000	2016
	PFCE	ACE
Couple avec deux enfants (un de moins de 6 ans)	3 956	11 800
Famille monoparentale avec un enfant (de moins de 6 ans)	2 081	6 400

<sup>41</sup> Pour plus de détails sur la mise en place de l'ACE et sur les mesures qu'elle remplace voir L. Godbout et St-Cerny, S. (2016) *L'allocation canadienne pour enfants : de la promesse à sa mise en place* (Cahier de recherche n° 2016-09). Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

*Montants pour impôts fonciers et pour taxes de vente*

Pour l'année 2000, deux crédits d'impôt remboursables offerts par le gouvernement du Québec sont calculés. D'abord, le crédit pour la TVQ qui vise à compenser les familles à faible revenu pour la taxe de vente payée au Québec. Il s'agit d'un montant non imposable pour le contribuable, son conjoint, s'il y a lieu, et un montant supplémentaire pour personne vivant seule. Le montant maximum obtenu est réductible lorsque le revenu dépasse un seuil, jusqu'à atteindre zéro. Le deuxième crédit considéré est le crédit remboursement d'impôts fonciers. Le montant du remboursement auquel un ménage avait droit pouvait atteindre 40 % des taxes admissibles, soit les taxes foncières attribuables au logement habité moins un montant de 430 \$ par adulte. Toutefois, le montant ainsi calculé ne pouvait excéder 514 \$, soit 40 % d'un montant de 1 285 \$.

Depuis juillet 2011, le crédit d'impôt pour la solidarité a remplacé le crédit d'impôt pour la taxe de vente du Québec, le remboursement d'impôts fonciers et le crédit d'impôt remboursable pour les particuliers habitant sur le territoire d'un village nordique. Ce crédit d'impôt remboursable est accordé aux ménages à plus faible revenu. Le montant maximal auquel les ménages ont droit dépend du nombre d'adultes, d'enfants et de la situation quant au logement. Le maximum possible est réduit, jusqu'à atteindre zéro, lorsque le revenu du ménage dépasse un certain seuil. Le taux de réduction dépend du nombre de composantes auquel le ménage a droit.

Du côté fédéral, le montant maximum du crédit remboursable pour la TPS dépend du nombre d'adultes et du nombre d'enfants. Un montant supplémentaire pour personne seule est aussi offert lorsque le revenu dépasse un seuil. Le montant déterminé est ensuite réduit lorsque le revenu familial dépasse un certain seuil. Ce crédit était offert en 2000 et l'est aussi en 2016.

Aucun de ces montants n'est imposable.

**Tableau 5 : Montant maximum des crédits pour impôts fonciers et pour taxes de vente, 2000 et 2016 (en dollars)**

	2000			2016	
	TVQ	Impôts fonciers*	TPS	Solidarité**	TPS
Personne seule	257	514	205	960	276
Couple sans enfants	308	514	410	1 223	552
Couple avec deux enfants	308	514	624	1 455	842
Famille monoparentale avec un enfant	257	514	517	1 076	697

\* Le montant maximum est atteint lorsque les impôts fonciers attribuables au logement sont égaux ou supérieurs à 1 715 \$ pour une personne seule (ou famille monoparentale) et à 2 145 \$ pour un couple.

\*\* Composantes TVQ et logement seulement.

*Montant pour l'incitation au travail*

Aucune mesure pour l'incitation au travail n'est calculée pour l'année 2000.

En 2000, il existait le programme APPORT pour les familles avec enfants. Il est par contre généralement admis que plusieurs familles qui auraient pu y avoir droit n'en recevaient pas<sup>42</sup>. C'est pour cette raison que nous n'incluons aucune prestation liée au programme APPORT. À titre informatif toutefois, il peut être utile de savoir qu'avec les niveaux de revenu au salaire minimum utilisés dans la section 3, les sommes qui auraient pu être ajoutées auraient été de 422 \$ pour la famille monoparentale et de 3 214 \$ pour le couple avec deux enfants et un seul revenu.

**ENCADRÉ 4 : LE PROGRAMME D'AIDE AUX PARENTS POUR LEUR REVENU DE TRAVAIL (APPORT)\***

De 1988 à 2004, certains ménages pouvaient avoir droit à une mesure d'incitation au travail, soit le programme APPORT. Ce programme, chapeauté à l'époque par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, offrait une aide financière aux ménages à faible revenu qui avaient au moins un enfant à charge. Il visait à encourager les prestataires de l'aide de dernier recours et de l'assurance-emploi avec enfants à retourner ou à se maintenir sur le marché du travail. Il visait également à maintenir à l'emploi les salariés à faible revenu. En plus de la prestation de base, APPORT offrait aux travailleurs à faible revenu qui y étaient admissibles, une aide pour les frais de garde.

La principale condition d'admissibilité au programme était d'avoir des revenus de travail au moment de l'inscription. Le calcul de la prestation dépendait de la composition de la famille, des revenus de chaque mois admissible et des frais de garde déboursés. Certains critères reliés à l'actif des familles étaient également considérés. Dépassé un seuil de revenu, qui équivalait à la fin de l'admissibilité aux prestations d'aide sociale, les sommes du programme APPORT étaient réduites pour atteindre zéro. Lorsqu'une famille se qualifiait au programme APPORT, la prestation du programme croissait au taux de 35 % sur la partie du revenu qui dépassait 1 200 \$, jusqu'à un montant maximum de 2 727 \$ pour une famille monoparentale et de 3 980 \$ pour un couple avec enfants. Dépassé un seuil de revenu (8 991 \$ pour la famille monoparentale et 12 571 \$ pour un couple avec enfants) la prestation diminuait au taux de 43 %.

Pour avoir droit au programme APPORT, en plus des règles habituelles d'admissibilité basées sur le revenu de travail du ménage, il fallait d'abord connaître l'existence du programme et en faire la demande. Il semble que malgré ses nombreuses années d'existence, le programme APPORT demeurait mal connu des bénéficiaires potentiels et ses nombreuses règles complexes rendaient difficile son explication par les agents de l'aide sociale. Ainsi, des bénéficiaires potentiels ne connaissaient pas son existence ou renonçaient à le demander. Au moment de mettre en place la prime au travail en 2005, qui remplaçait le programme APPORT, le gouvernement avançait que près de 6 fois plus de familles avec enfants à faible et moyen revenu recevraient la prime.

\* Voir notamment : L. Godbout et M. Arseneau (2005), op. cit. note 42 et R. Rose (2001) *La politique de soutien au revenu des familles du Québec. Une évaluation et une proposition*. Recherche pour le compte de la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ).

---

<sup>42</sup> Voir notamment : L. Godbout et M. Arseneau (2005) *La prime au travail du Québec : un véritable outil d'incitation au travail ou une simple façon de baisser l'impôt?* Cahier de recherche No. 2005-02, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, p. 15.

En 2016, deux mesures visent à encourager les ménages à faible revenu à entrer sur le marché du travail. Il s'agit de la prime au travail au Québec et de la prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral (PFRT).

La prime au travail applique un taux de majoration aux revenus de travail qui dépassent un seuil de revenu. Les seuils correspondent au revenu maximal de travail qu'un assisté social peut gagner avant que son aide de dernier recours commence à être réduite. La prime croît donc jusqu'à un maximum et une fois qu'il est atteint, elle est réduite en fonction du revenu familial, jusqu'à zéro. Les montants maximums et les taux de majoration dépendent du type de ménage (couple ou seule, avec ou sans enfants).

La PFRT applique aussi un taux de majoration aux revenus de travail qui excèdent les revenus exclus et se réduit ensuite au-delà d'un seuil, jusqu'à atteindre zéro. Les montants maximums et les taux de majoration dépendent ici aussi du type de ménage<sup>43</sup>.

Les sommes reçues ne sont pas imposables.

Tableau 6 : **Montant maximum des crédits pour incitation au travail, 2016** (en dollars)

	2016	
	Prime au travail	PFRT au Québec
Personne seule	726	1 653
Couple sans enfants	1 133	2 581
Couple avec deux enfants	3 148	1 007
Famille monoparentale avec un enfant	2 419	968

**Particularités méthodologiques :**

- Allocations pour enfants :
  - La prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) inclut le supplément de la prestation nationale (SPN).
  - L'allocation canadienne pour enfants (ACE) a été mise en place en juillet 2016. De janvier à juin, les familles qui y avaient droit recevaient la PFCE. Comme L'ACE est la nouvelle prestation fédérale pour enfants, l'hypothèse posée ici est qu'elle est offerte pour l'entièreté de 2016.
- Crédit pour impôts fonciers :
  - Depuis 2011, le crédit solidarité a remplacé le crédit pour la TVQ et le crédit pour impôts fonciers.

---

<sup>43</sup> Même s'il s'agit d'une mesure fédérale, les paramètres de la prime au travail peuvent être différents selon la province ou le territoire. Ainsi, des différences existent en Alberta, en Colombie-Britannique et au Nunavut. Les écarts les plus grands sont ceux du Québec qui a voulu que la PFRT s'intègre mieux avec sa prime au travail.

- Seul le revenu sert à la détermination du crédit solidarité, comme c'était le cas pour le crédit pour la TVQ.
  - Par contre, pour obtenir le crédit d'impôts fonciers en 2000, il était nécessaire d'obtenir le montant d'impôts fonciers attribuables au logement. Ainsi, pour les cas types, il faudrait poser un certain nombre d'hypothèses. Pour contourner cette problématique, il a été décidé d'inclure le crédit moyen obtenu pour les contribuables ayant un revenu total de moins de 15 000 \$ en 2000<sup>44</sup>.
- Allocation logement :
- Pour calculer l'allocation logement, plusieurs hypothèses doivent être posées (dont l'âge des membres du ménage, le coût du loyer, le type de logement).
  - Considérant le nombre élevé d'hypothèses à poser et le nombre de bénéficiaires de l'ensemble de la population se trouvant dans les situations de revenus sous analyse, il a donc été décidé de ne pas la considérer dans les calculs, et ce, même si pour les ménages qui en bénéficient, l'aide apportée est significative.

**ENCADRÉ 5 : L'ALLOCATION LOGEMENT**

L'allocation logement est une aide financière qui s'adresse aux familles avec au moins un enfant à charge ainsi qu'aux personnes seules âgées de 50 ans et plus et aux couples dont une des personnes est âgée de 50 ans ou plus, s'ils consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger.

L'allocation correspond au 2/3 de l'écart entre le loyer réel et un loyer minimum présenté chaque année parmi les paramètres de l'allocation. Elle est déterminée en fonction du nombre de personnes dans le ménage, du type de ménage, des revenus de la personne et du loyer mensuel et peut atteindre 80 \$ par mois. L'allocation décroît rapidement au-delà d'un certain seuil de revenu. Les sommes sont versées mensuellement aux familles et elles sont non imposables.

Il y a eu 102 015 bénéficiaires en 2013-2014 avec une allocation annuelle moyenne de 706 \$ (59 \$ par mois) pour un total annuel de 72 millions de dollars.\*

Plusieurs critères sont à considérer pour déterminer si un ménage se qualifie ou non à l'allocation logement. Il est donc difficile de savoir si le nombre de bénéficiaires est relativement important en proportion du nombre de ménages qui pourraient s'y qualifier.

\* Société d'habitation du Québec (2015), *Profil statistique sur l'habitation au Québec, Édition 2014-2015*, p. 16

- Les impôts et cotisations :
- Les impôts du Québec et du fédéral ont été calculés en tenant compte des paramètres établis en 2000 et annoncés pour 2016.
  - Les cotisations payées sont les cotisations obligatoires calculées sur le salaire (pour l'assurance-emploi, le Régime des rentes du Québec (RRQ) et le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP)) et les cotisations pour le régime d'assurance médicaments du Québec (RQAM), calculées dans la déclaration de revenus du Québec.

---

<sup>44</sup> Ministère des Finances du Québec (2003), *Statistique fiscale des particuliers, année d'imposition 2000*.



- Comparaison des années 2000 et 2016 :
  - Pour comparer la valeur du soutien financier en 2000 à celle de 2016, il faut nécessairement tenir compte de l'inflation. Pour ce faire, l'indice des prix à la consommation du Québec est utilisé.
- Salaire minimum :
  - Bien que les travailleurs au salaire minimum soient souvent des travailleurs précaires, lorsqu'un travail au salaire minimum est considéré dans la présente étude, il l'est sur la base de 40 heures/semaine toute l'année<sup>45</sup>.
- Autres mesures fiscales :
  - Mesures pour frais de garde d'enfants :
    - Aucuns frais de garde ne sont considérés dans les calculs présentés.
    - Ainsi, les mesures fiscales pour frais de garde ne sont pas prises en considération, que ce soit la déduction fédérale pour frais de garde ou le crédit d'impôt remboursable du Québec pour frais de garde.
  - Bouclier fiscal :
    - Le bouclier fiscal ne s'applique pas dans l'analyse effectuée ici.
    - Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, un bouclier fiscal a été instauré par le gouvernement du Québec. Il s'agit d'une mesure d'incitation au travail qui vise à protéger les ménages contre une baisse de leurs transferts sociofiscaux (prime au travail d'impôt et crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants). Ainsi, un ménage qui augmente ses revenus de travail par rapport à l'année précédente pourrait se prévaloir d'une aide financière additionnelle qui amenuiserait la perte de ses deux types de transferts sociofiscaux.

### ***Une illustration de l'effet cumulé des mesures de soutien***

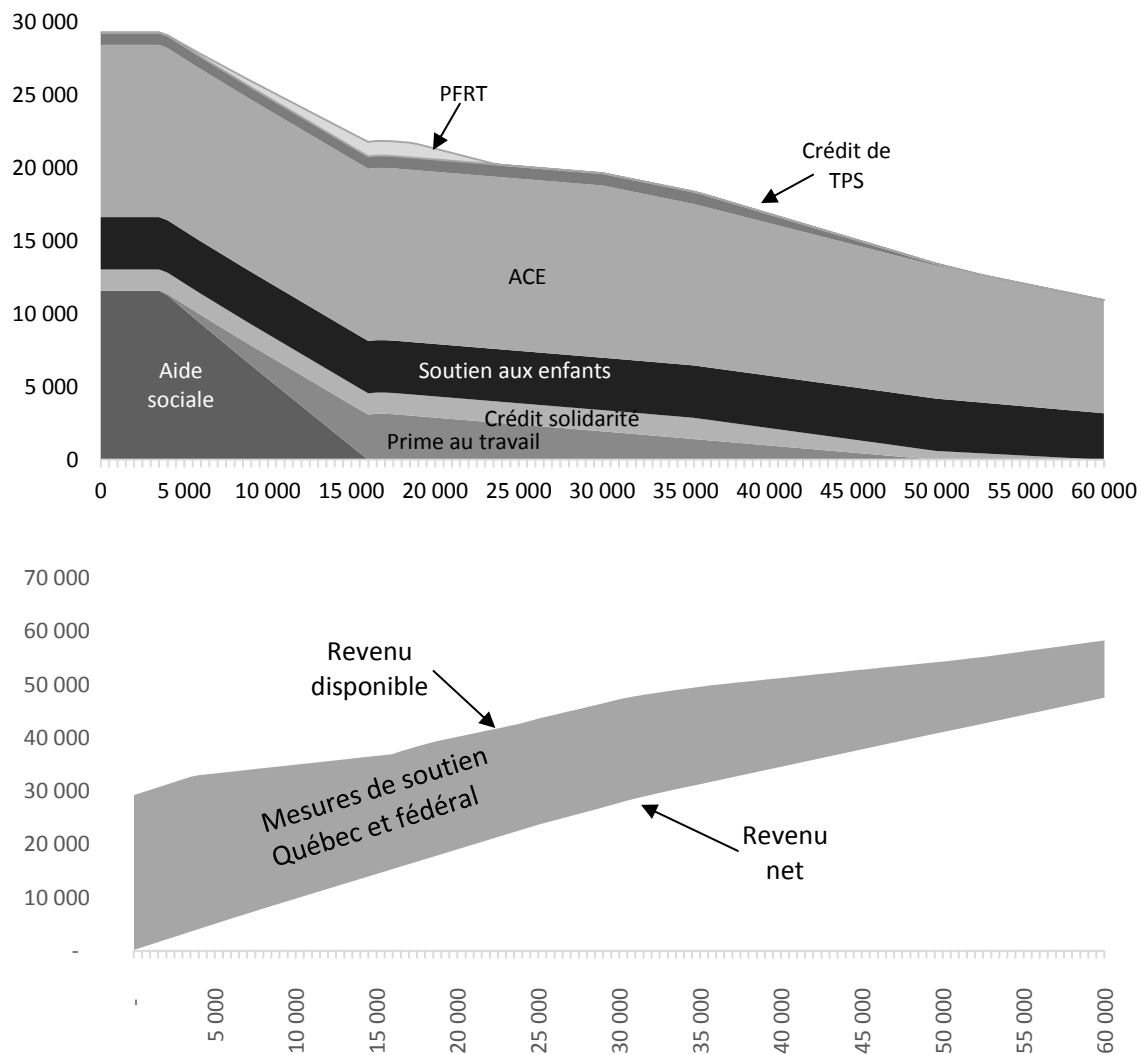
La première partie de la figure 1 illustre le cumul des mesures de soutien évoluant en fonction du revenu du ménage pour un couple avec deux enfants et la deuxième partie montre l'effet total sur le revenu disponible de ce même ménage. Ces mêmes figures pour les trois autres types de ménage sont présentées à l'annexe 3.

Cette figure permet d'apprécier l'importance relative de chacune des mesures prises individuellement à différents niveaux de revenu privé ainsi que leur effet cumulé.

---

<sup>45</sup> L'annexe 2 présente les principaux résultats de la présente étude lorsque le travail au salaire minimum est plutôt de 35 heures/semaine.

Figure 1 : Cumul des mesures de soutien du Québec et fédéral pour un couple avec deux enfants et effet sur le revenu disponible, 2016



Notes :

- Pour cette illustration, lorsqu'il y a des revenus privés, ils sont répartis entre les deux conjoints dans la proportion 60 %-40 %.
- Le revenu net est défini ici comme le revenu privé moins les impôts sur le revenu et cotisations sociales payés.

## 2.2 Soutien minimal de l'État pour les ménages sans revenu

### ENCADRÉ 6 : QUI SONT LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE DE DERNIERS RECOURS? \*

En juillet 2016, il y avait 312 462 ménages prestataires de l'aide de dernier recours, regroupant notamment 336 801 adultes.

Les adultes prestataires sont en majorité des personnes seules et il y a plus d'hommes que de femmes.

Le taux d'assistance sociale des adultes âgés de 18 à 64 ans était évalué à 6,4 % en juillet 2016.

	Adultes
Total	336 801
Personnes seules	74,3 %
Couples sans enfants	6,4 %
Couples avec enfants	11,1 %
Familles monoparentales	8,0 %
Conjoint d'étudiant	0,2 %
Hommes	53,2 %
Femmes	46,8 %

\* Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2016), *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, juillet.

Les tableaux 7 et 8 montrent la composition du revenu disponible en l'an 2000 et en l'an 2016, pour tous les ménages sans revenu.

Avant même de comparer les résultats de l'année 2016 avec ceux prévalant en l'an 2000, il convient de souligner que l'« aide sociale » n'est qu'une des composantes des aides de l'État qui sont offertes aux personnes sans revenu. Une série de crédits d'impôt s'y ajoute ainsi que des prestations associées aux enfants à charge.

Par exemple, dans le cas d'un couple avec enfants en 2016, la prestation annuelle d'aide sociale s'élève à 11 580 \$ alors que les seules prestations associées aux enfants à charge atteignent 15 387 \$, auxquelles il faut ajouter les mesures compensatoires pour les taxes à la consommation et foncières de 2 297 \$. Ainsi, le soutien minimal de l'État net de l'imposition et de cotisations atteint 29 264 \$ pour un couple avec deux enfants. Il est de 9 192 \$ pour une personne seule. Dans les ménages de deux personnes, le revenu disponible est de 13 355 \$ pour les couples sans enfants alors que la famille monoparentale a un revenu disponible de 20 464 \$.

Tableau 7 : Composantes du revenu disponible en 2016 pour les ménages sans revenu (en dollars)

	Personne seule	Couple sans enfants	Couple avec deux enfants	Famille monoparentale avec un enfant
Salaire	-	-	-	-
Impôts et cotisations	-	-	-	-
Aide sociale	7 956	11 580	11 580	9 060
Crédit impôt pour solidarité	960	1 223	1 455	1 076
Crédit de TPS	276	552	842	697
Soutien aux enfants			3 587	3 231
ACE			11 800	6 400
Revenu disponible	9 192	13 355	29 264	20 464

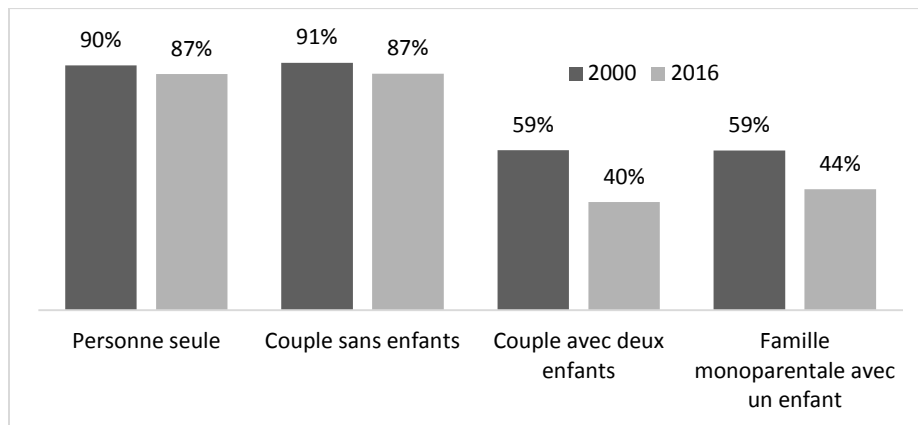
En comparant les données du tableau 7 à celles du tableau 8, il est possible de constater l'évolution des composantes du revenu disponible pour chacune des situations de ménages sans revenu. Après avoir été présenté en dollars courants de 2000, le revenu disponible obtenu en 2000 a ensuite été ajusté en dollars de 2016 afin d'assurer sa comparabilité avec le revenu disponible observé en 2016. Une première observation porte sur le fait que dans chacune des situations, les ménages voient leur situation financière s'améliorer.

Tableau 8 : **Composantes du revenu disponible en 2000 pour les ménages sans revenu** (en dollars)

	Personne seule	Couple sans enfants	Couple avec deux enfants	Famille monoparentale avec un enfant
Salaire	-	-	-	-
Impôts et cotisations	-	-	-	-
Aide sociale	5 819	9 012	9 012	7 043
Crédit de TVQ	257	308	308	257
Crédit pour impôts fonciers	206	206	206	206
Crédit de TPS	205	410	624	517
Allocations familiales			1 250	1 925
PFCE			3 956	2 081
Revenu disponible	6 487	9 936	15 356	12 029
Revenu disponible en \$ de 2016	8 570	13 127	20 288	15 892

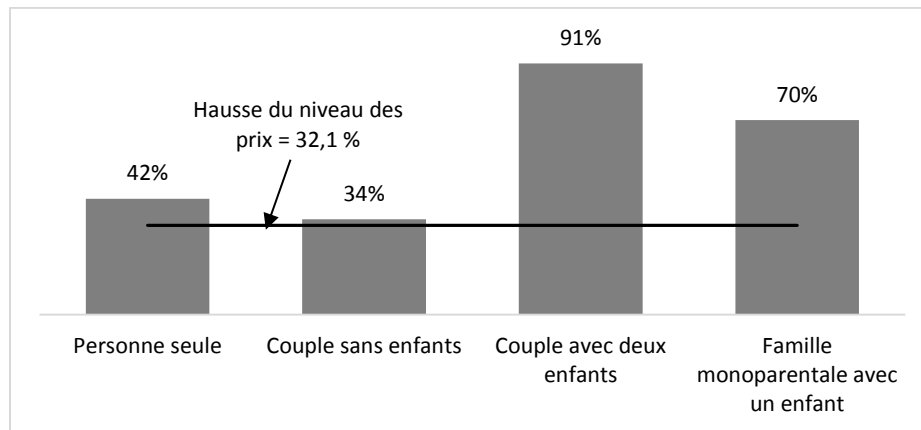
La figure 2 permet de faire une autre observation indiquant que la composante aide sociale dans le soutien minimal de l'État représente une part moins importante en 2016 qu'elle ne l'était en 2000. Si ces prestations représentent toujours la large part du soutien minimal de l'État dans le cas des personnes seules ou des couples sans enfants, la part de l'aide sociale dans le cas du couple avec enfants ou de la famille monoparentale représente moins de 50 % du soutien minimal de l'État. Cette simple illustration montre bien que l'analyse du soutien de l'État des personnes sans revenu ne doit pas se limiter aux prestations d'aide sociale versées.

Figure 2 : **Part de l'aide sociale dans le soutien minimal de l'État pour les ménages sans revenu**



De son côté, la figure 3 illustre que l'augmentation du revenu disponible en dollars courants pour chacune des quatre situations analysées se situe au-dessus de la hausse requise pour maintenir le pouvoir d'achat. À ce titre, pour avoir le même pouvoir d'achat qu'en l'an 2000, la hausse du revenu disponible doit avoir augmenté entre 2000 et 2016 de 32,1 %. D'entrée de jeux, il est possible de constater que dans le cas d'un couple sans enfants, la hausse du revenu disponible se situe juste au-dessus de la hausse du coût de la vie. Pour chacune des autres situations de ménages, la hausse se trouve minimalement à 10 points de pourcentage au-dessus de l'inflation. C'est manifestement dans les situations en présence d'enfants que les hausses du revenu disponible sont les plus fortes. Dans ces situations, la hausse du pouvoir d'achat est perceptible, car elle est respectivement de 2,8 fois et 2,2 fois plus élevée que la hausse requise pour le maintien du pouvoir d'achat dans le cas des couples avec enfants et de la famille monoparentale<sup>46</sup>.

Figure 3 : **Augmentation du revenu disponible des ménages sans revenu de travail, entre 2000 et 2016**



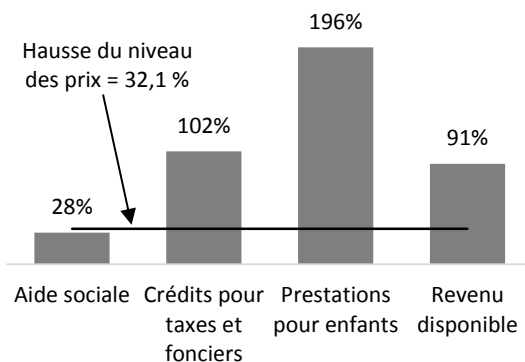
---

<sup>46</sup> 91 %/32,1 % représente 2,8 fois alors que 70 %/32,1 % représente 2,2 fois.

**ENCADRÉ 7 : ÉVOLUTION DES COMPOSANTES DU REVENU DISPONIBLE : UN CAS AVEC ENFANTS, UN CAS SANS ENFANTS**

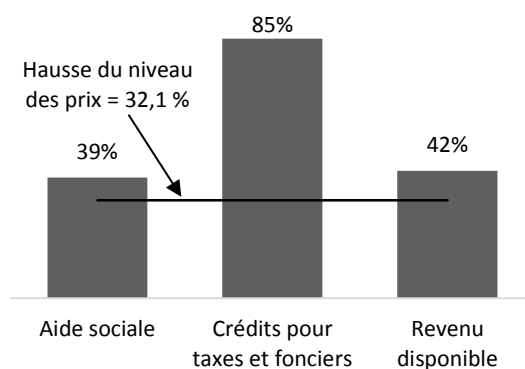
**POUR UN COUPLE AVEC DEUX ENFANTS**

Si le couple avec deux enfants a vu son revenu disponible croître de 91 % entre 2000 et 2016 en dollars courants, la composante de l'aide sociale a crû moins vite que l'inflation avec une croissance de 28 % durant la période alors que les crédits d'impôt compensatoire pour les taxes à la consommation et foncières ont doublé passant de 1 146 \$ à 2 297 \$ et que les prestations pour enfants (soutien aux enfants et allocation canadienne pour enfants) ont été pratiquement triplées passant de 5 206 \$ à 15 387 \$.



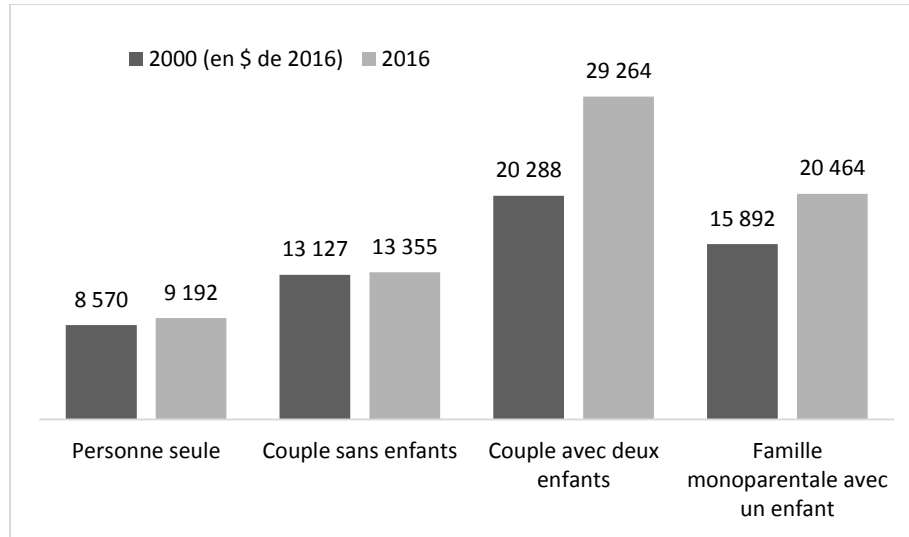
**POUR UNE PERSONNE SEULE**

La personne seule a quant à elle vu son revenu disponible croître de 42 % en dollars courants, soit plus que l'inflation. Cette hausse découle en bonne partie des crédits remboursables pour taxes et pour impôts fonciers, soit le crédit solidarité et le crédit pour la TPS. La hausse d'aide sociale est aussi légèrement plus importante que la hausse de l'inflation, notamment grâce à l'ajout d'une allocation pour personne seule qui existe depuis 2014.



La figure 4 présente l'augmentation du revenu disponible sur la base des dollars constants de 2016. Encore une fois, si le revenu disponible est plus élevé pour chacune des quatre situations familiales analysées, la variation représente la hausse réelle du pouvoir d'achat. La variation la plus modeste s'observe pour le couple sans enfants où la hausse du revenu disponible en dollars de 2016 est d'à peine 1,7 %. Par contre, elle atteint plus de 44 % dans le cas d'un couple avec deux enfants. Ce sont les familles avec enfants qui bénéficient le plus d'une hausse réelle du revenu disponible.

Figure 4 : **Comparaison du revenu disponible des ménages sans revenu de travail** (en dollars de 2016)



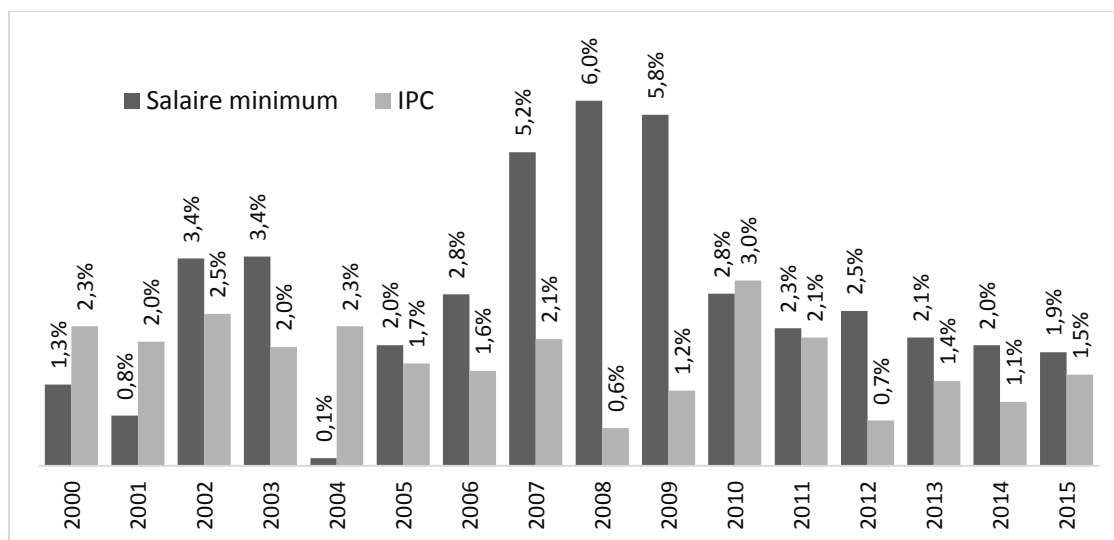
### 2.3 Soutien minimal de l'État pour les ménages travaillant au salaire minimum

Les tableaux 9 et 10 montrent la composition du revenu disponible en 2000 et en 2016, pour les ménages travaillant au salaire minimum.

Avant même de comparer les résultats de l'année 2016 avec ceux prévalant en l'an 2000, il convient de constater l'évolution du salaire minimum entre 2000 et 2016. Ce dernier a crû de 54,8 %. Une hausse de 22,7 points de pourcentage au-dessus de l'inflation observée durant cette même période (32,1 %). Partant de là, on ne peut qu'anticiper une hausse du revenu disponible pour toutes les situations de famille.

La figure 5 permet de voir les années où la variation du salaire minimum a dépassé le taux d'inflation. Selon l'année, la variation est plus grande pour l'IPC ou pour le salaire minimum. Toutefois, de 2007 à 2009, le salaire minimum a été augmenté beaucoup plus que ce qu'aurait nécessité un maintien du pouvoir d'achat basé sur l'IPC.

Figure 5 : Évolution comparée de la variation de l'IPC (inflation) et de la variation annuelle du salaire minimum (40 heures/semaine)

**ENCADRÉ 8 : QUI SONT LES TRAVAILLEURS AU SALAIRE MINIMUM?**

L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a publié en avril 2015 un portrait des travailleurs québécois travaillant au salaire minimum.\*

Les statistiques utilisées sont celles de l'année 2014. Le tableau qui suit est tiré de cette analyse. Ainsi, en 2014, 6 % des travailleurs avaient un salaire horaire égal au salaire minimum. Parmi ceux-ci, 60 % étaient des femmes. Au-delà du sexe, 59 % étaient des jeunes âgés de moins de 25 ans, 84 % n'avaient pas d'enfants et 60 % travaillaient à temps partiel.

	Tous		Salaire minimum		
	Nb ('000)	% du total	Nb ('000)	% du total	% du groupe
Total	3 501,9		210,2	100%	6%
Hommes	1 766,7	50%	89,0	42%	5%
Femmes	1 735,1	50%	121,2	58%	7%
15-24 ans	558,7	16%	124,4	59%	22%
25-44 ans	1 537,2	44%	41,2	20%	3%
45-54 ans	821,5	23%	21,5	10%	3%
55 ans et plus	584,4	17%	23,1	11%	4%
Avec enfants	1 351,5	39%	33,6	16%	2%
Sans enfants	2 150,4	61%	176,6	84%	8%
Temps plein	2 818,2	80%	84,6	40%	3%
Temps partiel	683,7	20%	125,6	60%	18%

\* ISQ (2015) *Plus de 450 000 Québécois et Québécoises sont rémunérés au salaire minimum... ou presque*

Le tableau 9 montre que, dans le cas d'un couple avec enfants en 2016, le salaire minimum de 22 216 \$ gagné lorsqu'un seul conjoint participe au marché du travail représente 54 % du revenu disponible du ménage après impôts. Dans cette situation, les seules prestations associées aux enfants à charge atteignent 15 387 \$ auxquelles il faut ajouter les mesures compensatoires pour



les taxes à la consommation et foncières de 2 297 \$. De plus, comme l'un des membres du couple travaille au salaire minimum les mesures fiscales d'incitation au travail procurent une somme additionnelle de 2 959 \$. Ainsi, le revenu après impôts, cotisations et prestations d'un couple avec deux enfants où un seul conjoint travaille atteint 41 403 \$. Dans le cas du couple avec la même situation de revenus, mais sans enfants, le revenu disponible est de 25 023 \$. Dans les cas des couples où les deux conjoints travaillent au salaire minimum, le revenu disponible est respectivement de 51 756 \$ et de 36 884 \$ selon que l'on est en présence d'enfants ou non. Grâce aux prestations gouvernementales, le revenu disponible atteint 32 728 \$ dans le cas d'une famille monoparentale. Enfin, dans le cas de la personne seule, le revenu disponible est inférieur au salaire minimum gagné.

Tableau 9 : **Composantes du revenu disponible en 2016 pour les ménages au salaire minimum**  
(en dollars)

	Personne seule	Couple sans enfants		Couple avec deux enfants		Famille monoparentale avec un enfant
		1 revenu	2 revenus	1 revenu	2 revenus	
Salaire	22 216	22 216	44 432	22 216	44 432	22 216
Impôts et cotisations	3 691	1 456	8 378	1 456	8 016	2 249
Aide sociale	-	-	-	-	-	-
Prime au travail	-	644	-	2 658	549	1 357
Prestation fiscale pour le revenu de travail	-	1 844	-	301	-	-
Crédit impôt pour solidarité	960	1 223	703	1 455	935	1 076
Crédit de TPS	421	552	127	842	417	697
Soutien aux enfants	-	-	-	3 587	3 587	3 231
ACE	-	-	-	11 800	9 852	6 400
Revenu disponible	19 906	25 023	36 884	41 403	51 756	32 728

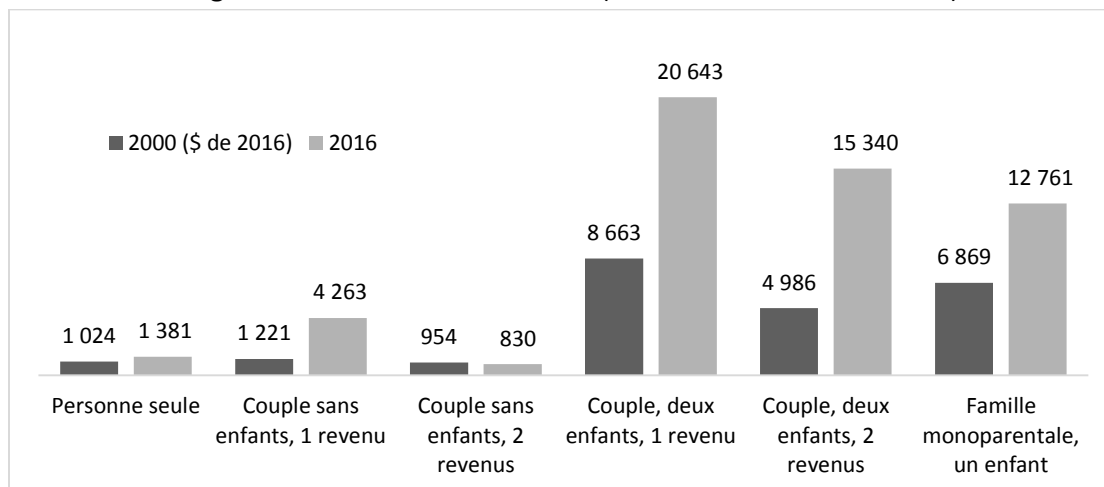
En comparant les données du tableau 9 à celles du tableau 10, il est possible de constater l'évolution des composantes du revenu disponible pour chacune des situations de ménages travaillant au salaire minimum. Après avoir été présenté tel qu'il était en 2000, le revenu disponible obtenu en 2000 a ensuite été ajusté en dollars de 2016 afin d'assurer une comparabilité avec le revenu disponible observé en 2016. Sans aucune ambiguïté, la situation financière en 2016 en regard de 2000 s'est améliorée dans chacune des situations de ménages.

Tableau 10 : **Composantes du revenu disponible en 2000 pour les ménages au salaire minimum** (en dollars)

	Personne seule	Couple sans enfants		Couple avec deux enfants		Famille monoparentale avec un enfant
		1 revenu	2 revenus	1 revenu	2 revenus	
Salaire	14 352	14 352	28 704	14 352	28 704	14 352
Impôts et cotisations	2 443	798	5 566	798	3 571	798
Aide sociale	-	-	-	-	-	-
Crédit de TVQ	257	308	227	308	227	257
Crédit pour impôts fonciers	206	206	206	206	206	206
Crédit de TPS	312	410	289	624	503	517
Allocations familiales				1 250	160	1 925
PFCE				4 169	2 678	2 294
Revenu disponible	12 684	14 478	23 860	20 111	28 907	18 753
Revenu disponible en \$ de 2016	16 758	19 128	31 524	26 571	38 192	24 776

La figure 6 compare le « soutien minimal de l'État » que reçoit chaque situation de famille en 2000 et en 2016, soit la somme des prestations reçues, pour les deux années, en dollars constants. Dans le cas d'une personne seule travaillant au salaire minimum, même si la valeur du soutien minimal de l'État a augmenté de 34 %, il reste d'assez faible importance (1 381 \$) en regard du revenu disponible. Le couple sans enfants dont un des conjoints travaille au revenu minimum voit son soutien minimal de l'État multiplié par 3,5. La principale explication prend sa source dans la mise en place de mesures d'incitation au travail. Par contre, lorsque les deux conjoints travaillent, il y a une baisse en dollars constants. Les familles avec enfants, et ce, tant le couple que la famille monoparentale, voient le soutien minimal de l'État croître substantiellement entre 2000 et 2016. La mise en place de mesures d'incitation au travail et la bonification des prestations relatives aux enfants en sont les principaux facteurs explicatifs. Le couple avec deux enfants et un seul revenu voit, entre autres, le soutien minimal de l'État passer de 8 663 \$ (dollars de 2016) à 20 643 \$ alors que le soutien minimal de l'État passe de 4 986 \$ (dollars de 2016) à 15 340 \$ pour le couple bénéficiant de deux revenus au salaire minimum.

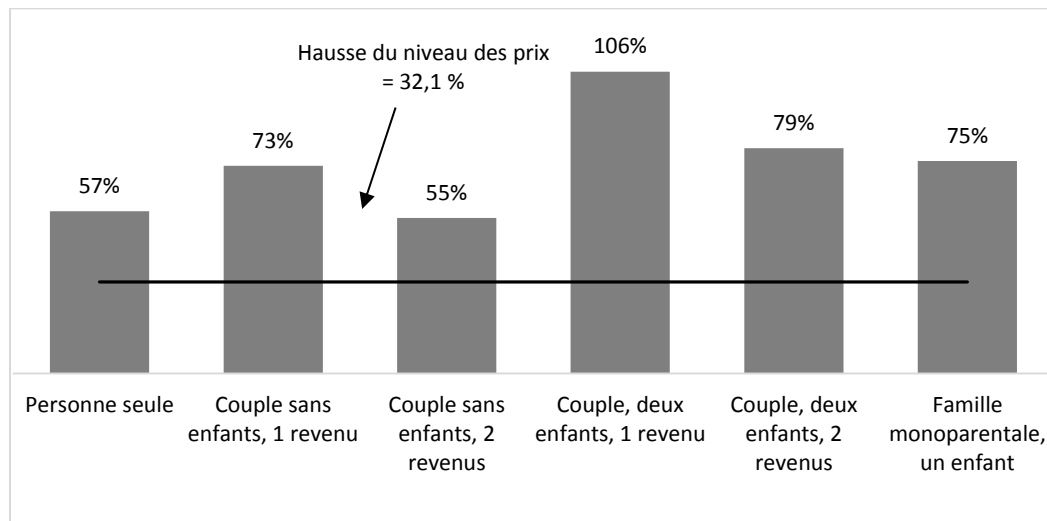
Figure 6 : **La composante « soutien minimal de l'État » lorsqu'au moins un membre du ménage travaille au salaire minimum (en dollars constants de 2016)**



De son côté, la figure 7 illustre que la hausse du revenu disponible pour chacune des situations analysées se situe au-dessus de la hausse requise pour maintenir le pouvoir d'achat. À ce titre, pour avoir le même pouvoir d'achat qu'en l'an 2000, la hausse du revenu disponible doit avoir augmenté entre 2000 et 2016 de 32,1 %.

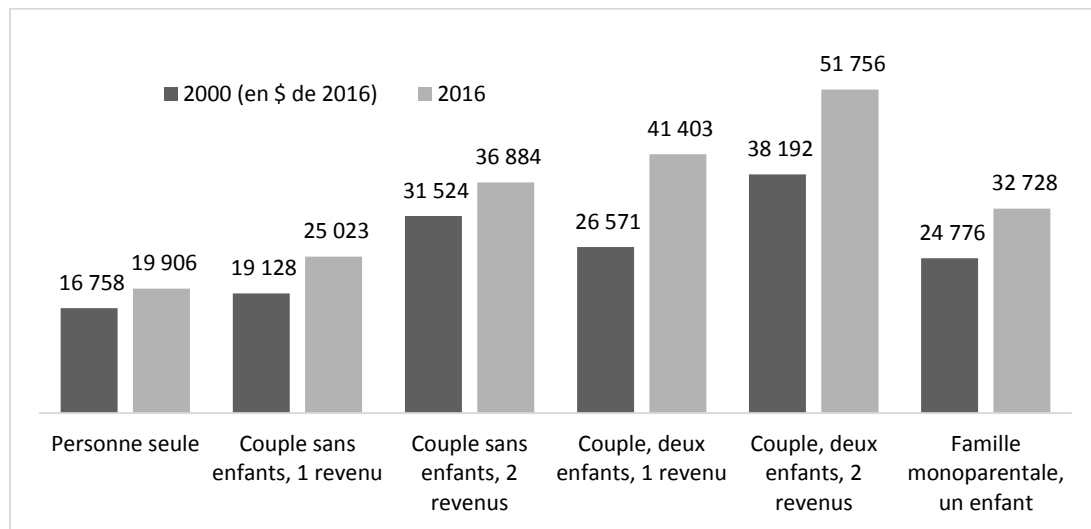
Dans le cas de l'analyse au salaire minimum des ménages participant au marché du travail, les hausses sont assez significatives allant de 57 % pour la personne seule à 73 % pour le couple sans enfants dont un seul conjoint participe au marché de travail, à 75 % pour la famille monoparentale jusqu'à doubler (106 %) pour le couple avec deux enfants où un seul conjoint participe au marché du travail.

Figure 7 : **Augmentation du revenu disponible des ménages au salaire minimum (mesurée en dollars courants) et du coût de la vie entre 2000 et 2016**



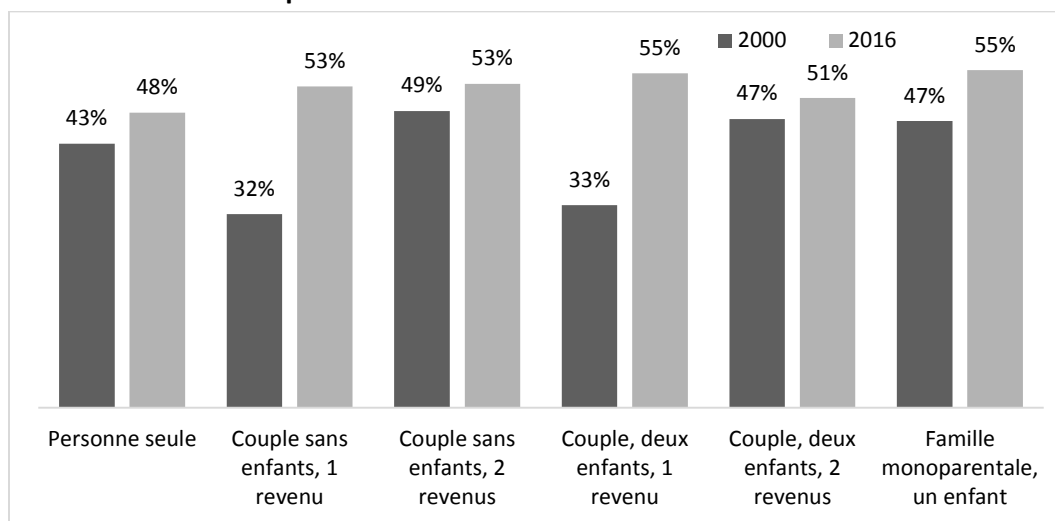
Ainsi, comme la hausse surpasse l'inflation, le revenu disponible de tous les ménages mesuré en dollars constants s'accroît. La hausse la plus importante en dollars et en pourcentage est celle du couple avec deux enfants dont un seul conjoint participe au marché du travail, soit le revenu disponible en dollars constants qui passe de 26 571 \$ à 41 403 \$, ou une hausse de 56 %.

Figure 8 : **Comparaison du revenu disponible des ménages au salaire minimum** (en dollars constants de 2016)



La figure 9 illustre que le passage de l'aide sociale à un emploi au salaire minimum est plus attrayant en 2016 qu'il ne l'était en 2000. En 2000, aucune des situations observées ne permettait de conserver une part supérieure à 49 % du salaire gagné. Par contre, ces proportions ont toutes crû en 2016. Par exemple, 48 % du salaire gagné lors du passage de l'aide sociale à un emploi au salaire minimum vient faire croître le revenu disponible de la personne seule en 2016 comparativement à 43 % en 2000. Avant les modifications fiscales et la mise en place des mesures d'incitation au travail, les couples avec enfants ne gardaient que 33 % du salaire gagné (un seul conjoint participe au marché de travail au salaire minimum) alors qu'en 2016, ce ratio passe à 55 %. En 2016, ce sont respectivement les familles monoparentales et les couples avec enfants (un revenu) qui conservent la plus grande part du salaire gagné à la suite du passage de l'aide sociale au marché du travail au salaire minimum, soit 55 %.

Figure 9 : **Part du salaire minimum augmentant le revenu disponible lors du passage de l'aide sociale à un emploi au salaire minimum en 2000 et en 2016**



#### ENCADRÉ 9 : COMPARAISON AVEC LA HAUSSE DU REVENU MÉDIAN

En dollars constants de 2016, le revenu disponible des ménages considérés ici a crû entre 2000 et 2016 pour tous les cas. Ont-ils crû plus ou moins que le revenu après impôts médian? Le tableau du présent encadré, en présentant l'évolution du revenu après impôts médian et des revenus disponibles calculés précédemment, tente de donner une possible réponse à cette question. Les limites de la réponse sont de deux ordres. D'abord, la donnée la plus récente de Statistique Canada sur le revenu après impôts (et transferts) est celle de 2014. La deuxième limite est que les données pour les familles avec enfants n'indiquent pas le nombre d'enfants considéré. Une fois ces limites établies, il est possible d'avoir une idée de la comparaison des évolutions.

	Revenu après impôts médian*	Revenu disponible*	
		Ménage sans revenu privé	Ménage au salaire minimum
<b>Personne seule</b>	19,2 %	7,3 %	18,8 %
<b>Couple sans enfants</b>	<b>1 revenu</b>	1,7 %	30,8 %
	<b>2 revenus</b>		17,0 %
<b>Couples avec enfants</b>	<b>1 revenu</b>	44,2 %	55,8 %
	<b>2 revenus</b>		35,5 %
<b>Famille monoparentale</b>	23,6 %	28,8 %	32,1 %

\* Note : L'évolution du revenu après impôts médian couvre la période 2000 à 2014 tandis que celles des revenus disponibles couvrent la période 2000-2016.

Sources : Nos calculs et Statistique Canada, Tableau CANSIM 206-0011

Ainsi, considérant que la période de croissance du revenu après impôts médian est 2000-2014, le revenu après impôts médian des personnes seules a crû plus que le revenu disponible de la personne seule sans revenu ou au salaire minimum. C'est aussi le cas pour le couple sans enfants, sauf dans le cas du couple avec un seul membre travaillant au salaire minimum. Puis, pour tous les cas de familles avec enfants, le revenu disponible des ménages sans revenu ou au salaire minimum a crû de façon plus importante que le revenu après impôts médian.

### 3. LA COUVERTURE D'UNE MESURE DE FAIBLE REVENU, LA MPC

#### 3.1 Situation actuelle

Afin de mieux apprécier les résultats de la section précédente, il convient de les mettre en lien avec une mesure de faible revenu. Les questions posées ici sont les suivantes :

- Quelle proportion de cette mesure de faible revenu le soutien minimal de l'État au Québec permet-il de combler?
- Lorsqu'au moins une personne dans un ménage travaille au salaire minimum, le revenu disponible de ce ménage, qui inclut certaines prestations versées par l'État, permet-il de dépasser cette mesure de faible revenu?

Pour répondre à ces questions, la mesure de faible revenu est déterminée à partir du seuil de la mesure du panier de consommation (MPC). À cet égard :

*La Mesure du panier de consommation (MPC) sert depuis 2009 de repère au Québec pour suivre les situations de pauvreté du point de vue de la couverture des besoins de base.*

*C'est une mesure de faible revenu qui a fait consensus tant du côté gouvernemental que citoyen sur cette base très précise. Elle permet de repérer un niveau de revenu sous lequel une personne ou une famille ne dispose pas du montant requis pour acheter un panier de base de biens et de services de première nécessité.<sup>47</sup>*

---

<sup>47</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté (2014) *La Mesure du panier de consommation et les seuils de faible revenu*.

**ENCADRÉ 10 : LA MESURE DU PANIER DE CONSOMMATION OU MPC**

*La MPC est une mesure de faible revenu basée sur le coût d'un panier de biens et de services correspondant à un niveau de vie de base. [...] La MPC est calculée à un niveau géographique plus raffiné que les SFR [Seuil de faible revenu, autre mesure de faible revenu auparavant utilisée] en produisant par exemple des coûts différents pour les zones rurales dans chaque province.*

*[...]*

*Les paniers sont établis en estimant les coûts des éléments suivants pour une famille de deux adultes âgés de 25 à 49 ans et deux enfants âgés de 9 et 13 ans :*

- *Un panier alimentaire tel que spécifié dans le Panier de provisions nutritif 2008.*
- *Un panier de vêtements et de chaussures nécessaires pour une famille de deux adultes et deux enfants.*
- *Coût du logement basé sur le coût médian des logis de 2 et 3 chambres à coucher et incluant les coûts d'électricité, chauffage, eau et électroménagers. Le coût du logement des propriétaires n'ayant pas d'hypothèque n'est plus reflété dans les seuils, mais plutôt dans le revenu disponible des familles pour qui cela s'applique. Frais de transport en commun là où il est disponible ou coûts associés à l'utilisation d'un véhicule automobile modeste pour les régions non desservies par le transport en commun.*
- *Autres biens et services de base\*.*

La MPC est donc mesurée pour une famille de deux adultes et deux enfants et pour différents types de régions (rurale, villes de différentes grandeurs, Québec et Montréal). Une échelle d'équivalence est utilisée pour obtenir ensuite une mesure adéquate lorsque le ménage est composé de plus ou de moins que 4 personnes.

La notion de revenu utilisée aux fins de la MPC est le revenu disponible pour l'achat de biens et services contenus dans le panier de la MPC. Pour le calculer, on retranche notamment les éléments suivants du revenu total (revenus de toutes les sources incluant les transferts gouvernementaux) : impôts sur le revenu, cotisations au RPC/RRQ, à l'assurance-emploi et au RQAP, cotisations syndicales et professionnelles, cotisations à un RPA, frais de garde d'enfants, dépenses médicales non remboursées et primes de régime public d'assurance maladie\*\*.

\* Statistique Canada, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2013002/mbm-mpc-fra.htm>

\*\* Statistique Canada (2010) *Premier examen complet de la mesure de faible revenu fondée sur un panier de consommation*, p. 52

Une autre mesure de faible revenu couramment utilisée est la mesure de faible revenu (MFR) de Statistique Canada. D'après la MFR, une unité familiale est considérée comme étant à faible revenu si son revenu est inférieur à la moitié de la médiane des revenus de l'ensemble de la population ajustée selon la taille et la composition des unités familiales. Cette mesure peut être calculée avant et après impôts. Cet indicateur est calculé pour le Canada seulement. Elle peut donc surestimer ou sous-estimer la pauvreté dans les provinces selon les différences de revenu médian entre celui d'une province et celui du Canada. Cette mesure permet par ailleurs des comparaisons internationales.

Au sujet de la MFR, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) a écrit :

*Cette mesure, utilisée depuis 1973, permet de voir l'évolution du faible revenu dans le temps, en ayant toutefois à l'esprit les limites d'une mesure purement relative. Le paradoxe, en effet, est connu : les revenus pourraient doubler du jour au lendemain, soulageant significativement les personnes pauvres, comme ils pourraient diminuer de moitié, aggravant significativement leur situation, mais dans les deux cas le taux resterait inchangé puisqu'il serait fondé sur la médiane. Aussi, du fait que le seuil suit la médiane (seuil mobile), les taux dans le temps se révèlent plus stables qu'avec d'autres mesures. Enfin, sans être entièrement considérée comme une mesure des inégalités, la mesure de faible revenu n'en traduit pas moins plus un type d'inégalités que la pauvreté.*

De plus, le CEPE ajoute plus loin :

*La mesure de faible revenu reflète moins bien la conception de la pauvreté selon l'une des composantes de la Loi [Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale], puisque son seuil n'est fondé que sur la position relative du revenu d'une personne ou d'une famille par rapport à la répartition observable des revenus dans l'ensemble de la société. Cette mesure est indépendante de la couverture des besoins; rien ne permet par conséquent de dire si le seuil correspond ou non à la satisfaction des besoins<sup>48</sup>.*

À la lecture des particularités des mesures et en tenant compte des avis du Collectif pour un Québec sans pauvreté, et du CEPE, la mesure retenue pour les comparaisons avec le revenu disponible des ménages est la mesure du panier de consommation (MPC).

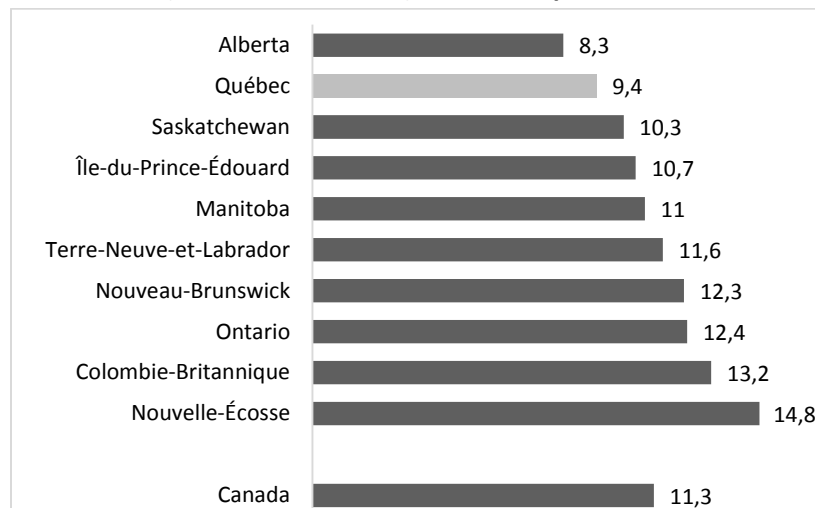
---

<sup>48</sup> Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (2009) *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec. Avis au ministre*, p. 25 et 30.



Avant de passer à la comparaison des seuils de faible revenu selon la MPC avec les résultats obtenus aux sections précédentes, la figure 10 montre le pourcentage de personnes à faible revenu selon la MPC en 2014 dans toutes les provinces. Le Québec est la deuxième province, après l'Alberta ayant le taux le plus faible en 2014.

Figure 10 : **Pourcentage de personnes à faible revenu selon la mesure du panier de consommation (MPC, base de 2011), toutes les personnes, 2014**



Source : Statistique Canada, Tableau CANSIM 206-0042

Les données disponibles de la MPC utilisant une méthodologie comparable couvrent les années 2002 à 2014. Il n'y a pas non plus de données pour le Québec en entier. Le choix s'est donc porté sur la MPC de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal. Rappelons que la MPC est mesurée pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants.

Pour obtenir la MPC de 2000, on a enlevé l'inflation de 2000 à 2002 de la donnée de 2002. De façon similaire, la donnée de 2016 a été obtenue en ajoutant l'inflation de 2014 à 2016<sup>49</sup> à la donnée de 2014. Une fois ces deux données obtenues, l'échelle d'équivalence a été utilisée pour obtenir un seuil pour des ménages d'une seule et de deux personnes. Les seuils suivants seront donc utilisés pour les comparer avec les résultats de revenu disponible obtenus.

Tableau 11 : **Seuils de la MPC, Québec\***

	2000	2016
1 personne	11 480	17 572
2 personnes	16 235	24 850
4 personnes	22 960	35 143

Source : Statistique Canada, tableaux CANSIM 206-0093 et 326-0021

\* Seuils de la MPC de la RMR Montréal de 2002 et de 2014 pour deux adultes et deux enfants, ajustés avec le taux d'inflation du Québec.

<sup>49</sup> Pour 2016, moyenne de l'IPC du Québec de janvier à octobre 2016.

### Le taux de couverture de la MPC

Le tableau 12 montre quelle proportion du seuil de la MPC est couverte par le soutien minimal de l'État lorsque les ménages n'ont pas de revenu privé<sup>50</sup>.

Il convient de souligner que dans les cas des personnes seules et des couples sans enfants, le soutien minimal couvre en 2016 une moins grande part qu'en 2000, soit un peu plus de 50 % aujourd'hui.

Tableau 12 : **Comparaison du revenu disponible obtenu pour les ménages n'ayant aucun revenu privé avec le seuil de la MPC**

	2000	2016	Sens de la variation
Personne seule	57 %	52 %	-
Couple sans enfants	61 %	54 %	-
Couple avec deux enfants	67 %	83 %	+
Famille monoparentale avec un enfant	74 %	82 %	+

Ces premières constatations indiquent que le coût du panier mesuré par la MPC a crû plus que l'inflation de l'IPC au Québec entre 2000 et 2016. En effet, dans les sections précédentes, il a été montré que le soutien avait crû plus que l'inflation. Or, le pourcentage de couverture de la MPC a quand même diminué pour deux types de ménages sur quatre.

Finalement, le soutien minimal de l'État pour les familles avec enfants, sans revenu de travail, a permis de faire croître la part de couverture de la MPC de 16 points de pourcentage pour les couples avec deux enfants et de 8 points de pourcentage pour les familles monoparentales. Ainsi, le soutien minimal de l'État couvrirait aujourd'hui plus de 80 % des besoins de ces familles tels qu'établis par la MPC.

---

<sup>50</sup> Le revenu disponible utilisé pour faire la comparaison avec le seuil de la MPC ne correspond pas parfaitement à la définition du revenu disponible aux fins de la MPC (voir encadré 10). Rappelons que le revenu disponible ici est le revenu de toutes sources (privé et transferts gouvernementaux) duquel on soustrait les impôts payés, les cotisations sociales payées et la cotisation au régime québécois d'assurance médicaments. Par hypothèse, il n'y a aucuns frais de garde. Aucune cotisation pour RPA, aucune cotisation syndicale ou professionnelle ni aucune dépense médicale non remboursée ne sont considérées.

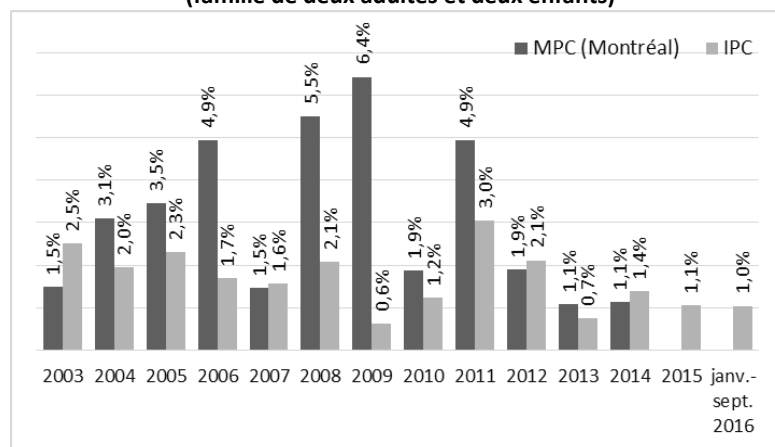
#### ENCADRÉ 11 : ÉVOLUTION DE LA MPC ET DE L'IPC

La MPC peut évoluer à un rythme différent de celui de l'IPC. Les biens et services incluent dans les paniers selon chacune des mesures n'étant pas nécessairement les mêmes. Le panier de l'IPC reflète le coût d'un panier fixe de biens et services achetés par les consommateurs. Le panier de la MPC vise quant à lui à refléter le coût d'un panier de biens et de services correspondant à un niveau de vie de base.

La figure présentée dans cet encadré montre la variation annuelle de l'IPC du Québec et l'évolution de la MPC de Montréal. Cette façon de faire permet de voir l'évolution différente du coût des paniers, particulièrement entre 2006 et 2011.

Dans l'ensemble, de 2002 à 2014, l'IPC a crû de 23,4 % et la MPC de 44,1 %.

**Variation annuelle de l'IPC du Québec et de la MPC Montréal  
(famille de deux adultes et deux enfants)**



Sources : Tableaux CANSIM 326-0021 et 206-0093

Les écarts importants montrent une composition différente des paniers de l'IPC et de celui de la MPC. Les poids des catégories de biens et services inclus diffèrent aussi. Un autre aspect à considérer est que les données de la MPC sont publiées avec des délais significativement plus grands que pour l'IPC (2014 pour la MPC et septembre 2016 pour l'IPC au moment d'écrire ces lignes).

De son côté, le tableau 13 montre le même ratio, mais cette fois pour des ménages qui avaient un revenu de travail équivalant au salaire minimum. L'addition de ce revenu et du soutien de l'État permet en 2016 à toutes les familles considérées ici de surpasser le seuil de la MPC. Les revenus disponibles couvrent la MPC dans des proportions allant de 101 % pour le couple sans enfants avec un revenu et jusqu'à 148 % pour ce même couple avec deux revenus. En 2000, avec un seul revenu égal au salaire minimum, les couples avec ou sans enfants avaient un revenu disponible couvrant un peu moins de 90 % de la MPC. Dans les cas des ménages travaillant au salaire minimum, les hausses les plus grandes ont été réalisées par les familles avec enfants.

Tableau 13 : **Comparaison du revenu disponible obtenu pour les ménages au salaire minimum avec le seuil de la MPC**

	2000	2016	Sens de la variation
Personne seule	110 %	113 %	+
Couple sans enfants, 1 revenu	89 %	101 %	+
Couple sans enfants, 2 revenus	147 %	148 %	+
Couple avec deux enfants, 1 revenu	88 %	118 %	+
Couple avec deux enfants, 2 revenus	126 %	147 %	+
Famille monoparentale avec un enfant	116 %	132 %	+

***Les recommandations du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion***

Dans ses travaux en 2009, le Comité consultatif contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ci-après « le Comité ») a notamment recommandé au gouvernement de mettre en place un régime intégré de soutien du revenu aux personnes et aux familles, basé sur des crédits d'impôt remboursables. De plus :

- *Ces crédits seraient utilisés en sus de l'aide sociale pour permettre d'atteindre le soutien minimal que le Comité propose (80 % de la MPC dans une première étape).*
- *Ces crédits feraient aussi en sorte que chaque dollar que gagne une personne prestataire de l'aide sociale lui procure une amélioration nette de son revenu disponible et qu'avec l'équivalent d'une moyenne de 16 heures de travail hebdomadaire au salaire minimum, elle disposerait d'un revenu au moins égal à 100 % de la MPC.<sup>51</sup>*

D'autre part :

- *Le Comité a aussi recommandé que le soutien soit indexé du coût de l'augmentation annuelle du panier minimal qui a servi de base au choix de ce pourcentage, et non pas à l'inflation selon l'IPC.*
- *Le Comité recommande que les montants du soutien financier minimal soient déterminés en fonction des revenus disponibles requis pour couvrir les besoins de base établis par la Mesure du panier de consommation (MPC). Plus spécifiquement, il recommande que le seuil de référence utilisé soit celui fixé pour les municipalités québécoises de moins de 30 000 habitants.<sup>52</sup>*

Selon les hypothèses et choix méthodologiques de la présente analyse, où le Québec se situe-t-il face à ces recommandations en 2016?

---

<sup>51</sup> Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) *Une cible à atteindre pour le bien de tous. Une cible atteignable si l'on s'y met tous*, p. 22 et 23.

<sup>52</sup> Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2009) *Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimal : améliorer le revenu des personnes et des familles-- le choix d'un meilleur avenir : avis*, p. 22.

Le tableau 12 a montré que parmi les quatre situations de famille choisies, le soutien minimal actuel couvre 80 % de la MPC (RMR Montréal) dans 2 cas, soit les familles avec enfants. Dans le cas des personnes seules et des couples sans enfants, le taux de couverture est de 52 % et 54 % respectivement.

Pour les calculs aux tableaux 12 et 13, la MPC utilisée est celle de Montréal. Or, le seuil à utiliser selon la recommandation du Comité est celui des municipalités du Québec de moins de 30 000 habitants. Ce seuil est légèrement inférieur à celui de Montréal comme l'illustre le tableau 14 (écart de 1,1 %).

Tableau 14 : **Comparaison des seuils de MPC selon la grandeur de l'agglomération, 2016** (en dollars)

	Montréal	Québec, moins de 30 000 hab.
1 personne	17 572	17 381
2 personnes	24 850	24 580
4 personnes	35 143	34 762

Source : Statistiques Canada, Tableau CANSIM 206-0093

Note : La MPC 2016 est obtenue en faisant croître la MPC 2014 au taux d'inflation

Toujours pour se situer quant aux recommandations du Comité, le tableau 15 montre la composition du revenu disponible des ménages qui ont travaillé 16 heures par semaine au salaire minimum en 2016. Cette fois, le salaire horaire minimum utilisé est celui qui suppose qu'il aurait été de 10,75 \$ toute l'année.<sup>53</sup>

Tableau 15 : **Composantes du revenu disponible en 2016 pour les ménages ayant travaillé 16 heures au salaire minimum** (en dollars)

	Personne seule	Couple sans enfants, 1 revenu	Couple avec deux enfants, 1 revenu	Famille monoparentale avec un enfant
Revenu salaire	8 944	8 944	8 944	8 944
Impôts et cotisations	475	475	475	475
Aide sociale	1 887	6 711	6 711	2 991
Prime au travail	589	481	1 336	1 963
Prestation fiscale pour le revenu de travail	1 342	1 096	428	785
Crédit impôt pour solidarité	960	1 223	1 455	1 076
Crédit de TPS	314	552	842	697
Soutien aux enfants			3 587	3 231
ACE			11 800	6 400
Revenu disponible	13 560	18 531	34 628	25 612
En pourcentage de la MPC (Québec, municipalités de moins de 30 000 hab.)	77 %	75 %	99 %	103 %

<sup>53</sup> Dans les sections précédentes, lorsqu'il était question du salaire minimum, il était question du salaire minimum réel. Par exemple, pour 2016, le taux de salaire utilisé était de 10,55 \$/heure de janvier à avril (18 semaines) et de 10,75 \$/heure de mai à décembre (34 semaines).

Les taux de couverture de la MPC pour les familles travaillant 16 heures au salaire minimum sont présentés à la dernière ligne du tableau 15, mais avec le seuil établi pour les municipalités du Québec de moins de 30 000 habitants.

Ainsi, concernant la recommandation de couverture complète de la MPC avec 16 heures de travail au salaire minimum, il est possible de constater que, parmi les familles considérées ici, cette recommandation est déjà respectée pour la famille monoparentale avec un enfant et presque respectée pour le couple avec deux enfants (99 %). Par contre, la personne seule et le couple sans enfants atteignent autour de 75 % de la MPC.

Pour atteindre 100 % de la MPC, combien d'heures les personnes seules ou le couple sans enfants devraient-ils travailler? La personne seule devrait travailler près de 30 heures par semaine au salaire minimum. Pour le couple sans enfants, un des membres du couple sans enfants devrait travailler 39 heures par semaine au salaire minimum.

### 3.2 Exemple d'impôt négatif

La présente sous-section veut illustrer quelle forme pourrait prendre un impôt négatif et quel serait son effet sur le revenu disponible des ménages visés si cette mesure était ajoutée aux mesures existantes. Cet impôt négatif pourrait être ajouté comme une composante de la prime au travail ou du crédit d'impôt pour la solidarité par exemple.

D'abord, soulignons que comme les mesures en place permettent déjà aux ménages avec enfants de couvrir une bonne part des besoins de base tels que définis par la mesure de faible revenu par la MPC, l'impôt négatif illustré ici vise les ménages sans enfants (de moins de 65 ans).

La forme proposée est donc un impôt négatif et non une mesure universelle. Cette forme d'aide a le mérite de cibler réellement les ménages qui en ont le plus besoin.

#### *Un premier scénario modeste*

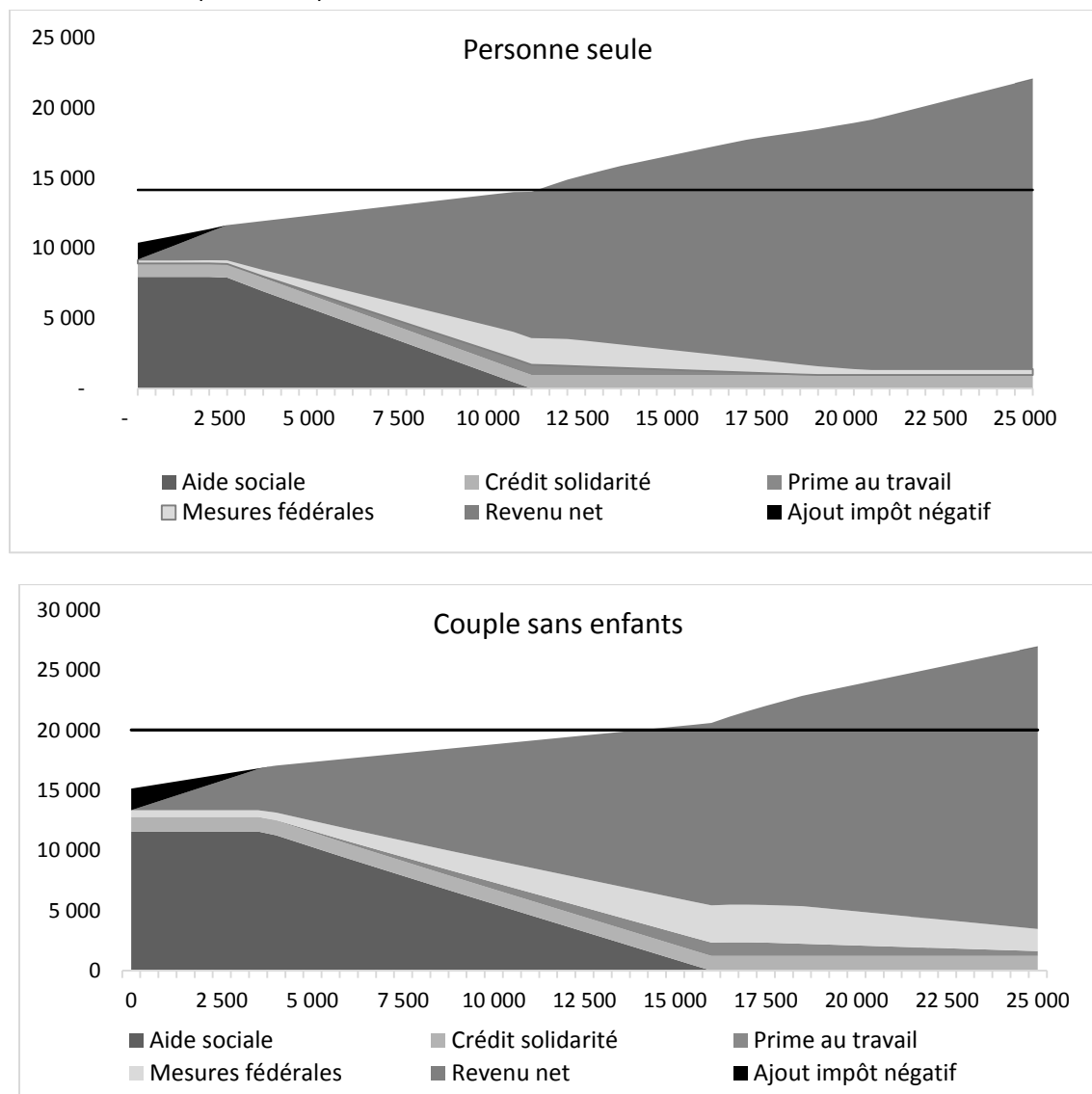
D'abord, le tableau 16 présente les paramètres d'un impôt négatif modeste. Dans ce cas, les ménages sans revenu auraient une prestation d'un maximum de 1 200 \$ pour la personne seule et de 1 800 \$ pour le couple sans enfants. Ces montants seraient réduits de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu privé gagné. Ainsi, cet impôt négatif atteindrait zéro (seuil de sortie) au moment où l'aide sociale commence à être réduite.

Tableau 16 : Paramètres d'un impôt négatif, scénario modeste

	Personne seule	Couple sans enfants
Montant max	1 200	1 800
Réduction :	50 %	
Seuil de sortie	2 400	3 600

La figure 11 montre l'effet de l'ajout de cet impôt négatif modeste sur l'évolution du revenu disponible des ménages sans enfants. La ligne noire représente le seuil de couverture, soit 80 % de la MPC. Dans ce scénario modeste, les ménages sans revenu et jusqu'au seuil de sortie de cette nouvelle mesure, voient leur situation s'améliorer. De plus, bien qu'il n'atteigne pas 80 %, le taux de couverture du seuil de la MPC augmente pour les ménages sans revenu, de 52 % à 59 % pour les personnes seules et de 53 % à 61 % pour les couples<sup>54</sup>.

Figure 11 : **Composition du revenu disponible des ménages sans enfants, scénario modeste, 2016** (en dollars)



<sup>54</sup> L'élimination de la contribution santé ayant été annoncée pour 2017, les calculs de cette présente sous-section l'ont exclue.

### ***Un second scénario plus ambitieux***

Le tableau 17 présente les paramètres d'un impôt négatif plus ambitieux :

- Les montants maximums sont plus élevés.
- Les maximums sont d'abord réduits de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu privé gagné jusqu'au moment où l'aide sociale commence à être réduite.
- Puis, pendant que l'aide sociale est réduite, il n'y a plus de réduction du montant obtenu.
- Lorsqu'il n'y a plus d'aide sociale, la nouvelle mesure continue d'être réduite jusqu'à atteindre zéro :
  - Le taux de réduction est de 25 % pour le couple sans enfants
  - Le taux de réduction varie pour la personne seule, selon l'importance des taux marginaux implicites d'imposition qui existent déjà par ailleurs (10 %, 0 % et 25 %).

Tableau 17 : **Paramètres d'un impôt négatif, scénario plus ambitieux**

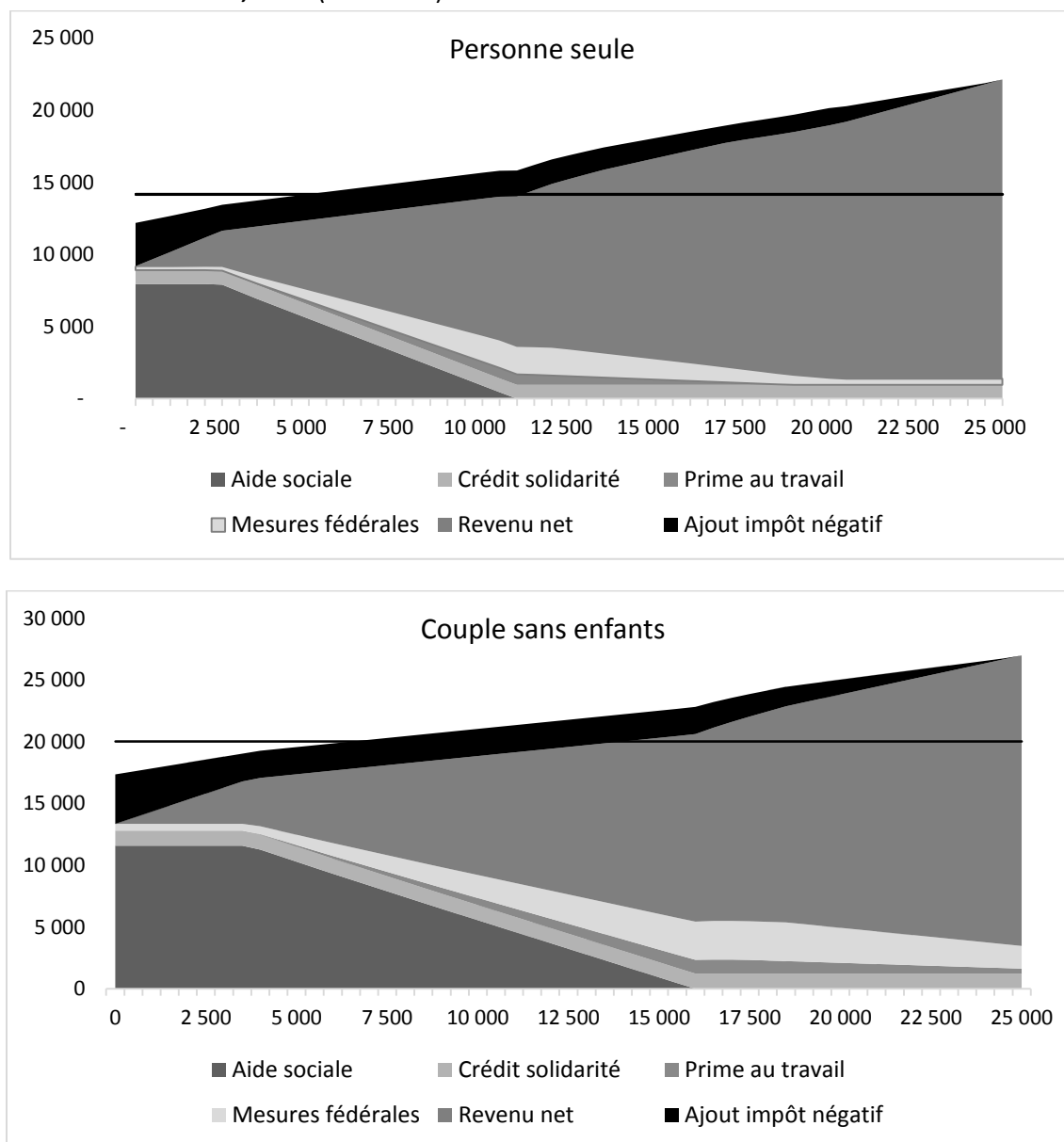
<b>Personne seule</b>		<b>Couple sans enfants</b>	
Montant max	3 000	Montant max	4 000
Réduction		Réduction	
0-2 400 \$	50 %	0 - 3 600 \$	50 %
2 400 10 500 \$	0 %	3 600 15 500 \$	0 %
10 500 17 000 \$	10 %	15 500 24 300 \$	25 %
17 000 20 000 \$	0 %		
20 000 24 600 \$	25 %		
Seuil de sortie	24 600	Seuil de sortie	24 300

La figure 12 montre l'effet de l'ajout de cet impôt négatif plus ambitieux sur l'évolution du revenu disponible des ménages sans enfants. La ligne noire représente encore une fois 80 % du seuil de la MPC. Dans ce scénario plus ambitieux, les ménages sans revenu et jusqu'au seuil de sortie de cette nouvelle mesure, voient leur situation s'améliorer. De plus, bien qu'il n'atteigne pas 80 %, le taux de couverture du seuil de la MPC augmente pour les ménages sans revenu, de 52 % à 69 % pour les personnes seules et de 53 % à 69 % pour les couples.

Pour ce qui est de l'atteinte du 80 %, le seuil est atteint avec un revenu privé de 5 000 \$ pour la personne seule comparativement à 11 000 \$ en l'absence de cette nouvelle composante pauvreté. Pour le couple, c'est avec un revenu de 6 500 \$ que le 80 % est atteint (14 000 \$ sans la nouvelle composante).

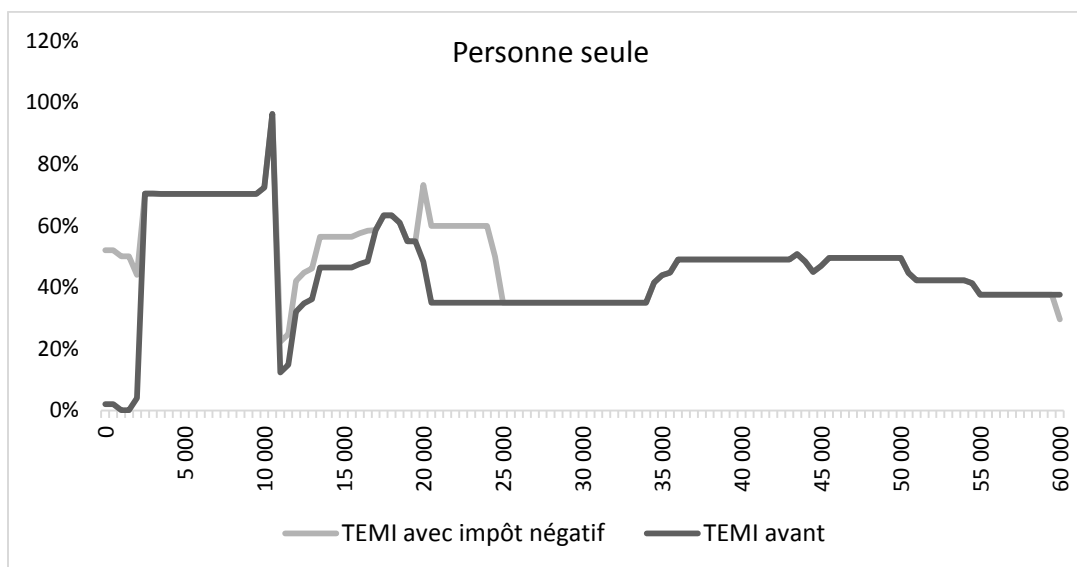


Figure 12 : **Composition du revenu disponible des ménages sans enfants, scénario plus ambitieux, 2016** (en dollars)



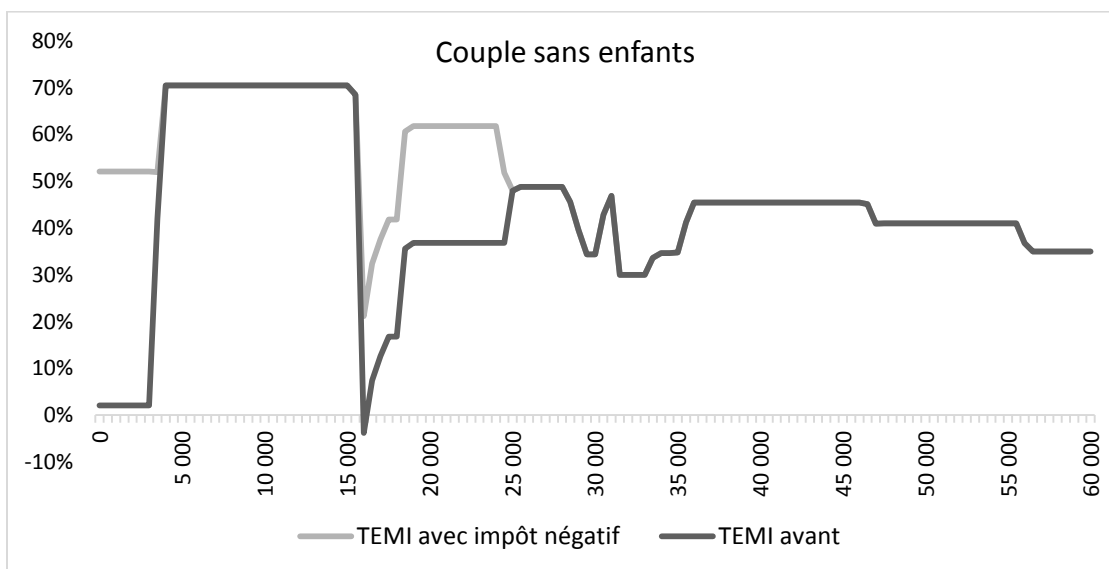
La figure 13 illustre quant à elle les taux effectifs d'imposition marginaux (TEMI) pour chaque hausse du revenu privé de 500 \$ pour la personne seule et puis pour le couple sans enfants avec et sans l'impôt négatif plus ambitieux. Il est possible de constater que l'ajout de cette nouvelle composante n'a pas pour effet de faire augmenter le TEMI à des niveaux supérieurs au taux le plus élevé obtenu sans celle-ci.

Figure 13 : Taux effectifs marginaux d'imposition, 2016



Notes : Ne tient pas compte du bouclier fiscal.

Le niveau de revenu où le TEMI atteint près 96 % survient au moment où l'aide sociale termine sa réduction alors que la prime au travail et la prestation fiscale pour le revenu de travail n'augmentent plus.



Note : Ne tient pas compte du bouclier fiscal.

Finalement, le tableau 18 indique le taux de couverture de la MPC lorsque le ménage travaille 16 heures au salaire minimum et qu'il y a un impôt négatif. Dans le scénario modeste, le taux ne change pas par rapport à la situation actuelle. Toutefois, il augmente de 10 points de pourcentage dans le cas de la personne seule et de 9 points de pourcentage dans le cas du couple pour s'établir à 88 % et 84 % respectivement.

Tableau 18 : **Revenu disponible lorsque le ménage travaille 16 heures au salaire minimum (8 944 \$) divisé par le seuil de la MPC, 2016** (seuil de la MPC pour Québec, municipalités de moins de 30 000 hab.)

	Personne seule	Couple sans enfants, 1 revenu
<b>Actuel</b>	78 %	75 %
<b>Impôt négatif, scénario modeste</b>	78 %	75 %
<b>Impôt négatif, scénario plus ambitieux</b>	88 %	84 %

Il faut noter qu'un revenu minimum garanti, notamment sous la forme d'un impôt négatif, suppose bien souvent une logique annuelle, comme le calcul des impôts sur le revenu. Or, il est clair que ceux qui ont besoin de ces sommes ne peuvent attendre la production de leur déclaration de revenus pour bénéficier de ces sommes. Il sera donc souhaitable de s'assurer que, peu importe la forme que pourrait prendre un nouvel impôt négatif, des versements mensuels doivent pouvoir être faits. Une autre difficulté de ce type de mesure est qu'en général, le revenu utilisé pour calculer les sommes auxquelles les ménages ont droit est celui de l'année précédente. Or, un impôt négatif doit répondre aux besoins du moment en cours et non pas à ceux déterminés sur la base de l'année précédente. En vue de répondre à ces deux éléments, il convient de souligner que des versements anticipés existent déjà pour la prime au travail sur la base des revenus escomptés pour l'année en cours<sup>55</sup>.

Cette sous-section n'est pas une recommandation sur la forme que devrait revêtir un impôt négatif. Il s'agit essentiellement de voir quels effets un tel impôt, qui s'ajouterait aux mesures existantes, pourrait avoir sur l'atteinte du seuil de la MPC. L'exercice a aussi montré qu'il est essentiel de tenir compte de l'interaction avec les autres mesures existantes et aussi de ne pas omettre de tenir compte des mesures fédérales. Enfin, pour prétendre faire des recommandations sur la conception d'une mesure, il serait essentiel d'aller beaucoup plus loin en ajoutant, notamment, une analyse du coût pour l'État.

---

<sup>55</sup> Sous certaines conditions d'admissibilité, il est possible d'obtenir des versements anticipés de la prime au travail qui sera calculée sur le revenu de l'année en cours au moment de la production de la déclaration de revenus. Toutefois, la somme qui peut être versée par anticipation correspond à 50 % de la prime estimée pour l'année si un enfant est désigné comme personne à charge et à 75 % de cette prime si aucun enfant n'est désigné comme personne à charge.

## REMARQUES FINALES ET CONCLUSION

La mise en place d'un revenu minimum garanti est un sujet d'actualité pour diverses raisons dont une transformation importante du marché du travail et une volonté d'offrir à tous un niveau de revenu décent. Des arguments en sa faveur et en sa défaveur sont régulièrement soulevés, peu importe où se situe l'interlocuteur dans le spectre politique. Parmi les craintes soulevées, celle du coût pour l'État, et donc pour les contribuables, prend beaucoup de place. L'effet attendu sur l'incitation au travail varie aussi selon les études.

Un groupe d'experts a été mandaté par le gouvernement du Québec pour étudier la possibilité que le Québec tende vers un revenu minimum garanti. Notre but ici n'est pas de faire des recommandations sur la forme ou la façon de faire. Toutefois, certains éléments doivent à coup sûr faire partie de la réflexion et les résultats obtenus ici permettent de confirmer leur importance.

Au-delà de la forme possible d'un revenu minimum garanti, du pour et du contre, il importe de faire en premier lieu le point sur les mesures déjà en place en matière de « soutien minimal » de l'État au Québec en 2016. Comme l'a montré l'analyse du présent cahier de recherche, il existe déjà un soutien minimal offert par le fédéral et le gouvernement du Québec aux ménages québécois. Le résultat est que pour les ménages avec des enfants, selon les hypothèses posées ici, ce soutien permet de couvrir une bonne part des besoins, mesurés par la MPC. Manifestement, les choix passés, notamment ceux relatifs aux mesures pour charges familiales, allant de la mise en place du soutien aux enfants à l'allocation canadienne pour enfants, jumelés à la création du crédit solidarité, jusqu'aux initiatives d'incitation au travail, illustrent que les gouvernements ont priorisé la lutte à la pauvreté en présence d'enfants. Ces choix ne sont ici aucunement remis en question.

Du côté des ménages sans enfants, bien que présentes, les mesures sont proportionnellement plus modestes. De plus, la couverture de la MPC a diminué pour eux entre 2000 et 2016. Cette réduction n'est pas présente lorsqu'on considère que les ménages travaillent au salaire minimum. Particulièrement pour le couple sans enfants et un revenu qui bénéficie en 2016 des mesures d'incitation au travail.

À la lumière des résultats obtenus, si une mesure devait être bonifiée ou mise en place, elle devrait prioritairement viser les ménages sans enfants.

Un autre élément à prendre en compte avant la mise en place de toute nouvelle mesure est la nécessité de s'assurer d'une intégration avec les autres mesures existantes pour, entre autres, ne pas aggraver la problématique des taux effectifs marginaux implicites d'imposition (TEMI) élevés. Rappelons que cette problématique survient en réponse à une hausse des revenus privés, qui à la fois une hausse des impôts sur le revenu, en hausse des cotisations sociales à payer et une baisse des prestations gouvernementales. En fin de compte, la portion de la hausse de revenu qui

reste dans les poches du contribuable est relativement faible. Ce phénomène peut décourager le passage de l'inactivité au marché du travail (trappe à l'inactivité) ou décourager l'effort de travail supplémentaire (trappe à la pauvreté).

Dans cette perspective, la mise en place de la prime au travail est un exemple d'intégration de mesures fiscales pour contrer la trappe à l'inactivité. En effet, elle s'intègre parfaitement à l'aide sociale, commençant à augmenter lorsque l'aide sociale diminue et cessant de croître lorsque l'aide sociale est éliminée, contribuant à accroître la partie du revenu de travail qui demeure entre les mains de la personne qui l'a gagné.

En outre, une difficulté additionnelle dans tout changement des mesures fiscales au Québec consiste à tenir compte des interactions avec les mesures fiscales fédérales existantes.

Pour plusieurs de ces considérations ainsi que dans l'optique où un revenu minimum garanti doit viser ceux qui en ont le plus besoin et faire, pour eux, une différence significative, la forme à privilégier devrait tendre vers celle d'un impôt négatif.

De plus, comme le soulignent certains auteurs, il faut aussi garder à l'esprit qu'un revenu minimum garanti doit être un programme de revenu qui vise à combler les besoins de base seulement. Il ne doit pas remplacer les programmes visant des besoins extraordinaires (assurance médicaments, support pour invalidité, garde d'enfants, etc.)<sup>56</sup>.

Pour conclure, le principal défi dans la mise en place d'un revenu minimal n'est pas sa pertinence, mais la transformation du système en place que tel changement nécessite. S'il était possible de se téléporter en 1960 et de concevoir le revenu minimum garanti, sa mise en place serait facile à concevoir. Cependant, il faut éviter que cette transformation se fasse par le remplacement des mesures existantes qui pourrait conduire à bon nombre de perdants. Par exemple, l'élimination de l'aide sociale, de la prime au travail et du crédit de solidarité pour dégager des sommes nécessaires pourrait conduire à bon nombre de gagnants et de perdants.

Au-delà des embûches, il faut dire que la réflexion mérite d'être menée.

---

<sup>56</sup> Anita Khana (2016) «Six principles to guide a basic income program» dans *Basic Income : Rethinking Social Policy*, Alex Himelfarb et Trish Hennessy, éditeurs, Centre canadien de politiques alternatives (CCPA).

## ANNEXE 1 LES MÉNAGES DE PERSONNES ÂGÉES

Cette annexe mesure le soutien minimal de deux types de ménages de personnes âgées, soit une personne seule et un couple sans enfants.

### Mesures spécifiques aux personnes âgées

Les personnes âgées de 65 ans et plus obtiennent la pension de Sécurité de la vieillesse (PSV) et peuvent obtenir, pour ceux qui ont peu de revenus d'autres sources, le Supplément de revenu garanti (SRG). Les aînés qui ont travaillé peuvent aussi avoir droit aux prestations du Régime des rentes du Québec (RRQ).

La PSV est une prestation mensuelle accordée à la plupart des Canadiens âgés d'au moins 65 ans. Il s'agit d'une prestation imposable qui cesse au décès. Depuis 1989, la PSV n'est plus véritablement universelle, car elle doit être remboursée progressivement lorsque le revenu net du contribuable excède un certain seuil. Chaque dollar de revenu excédentaire vient alors réduire la pension de 15 cents.

Le SRG est quant à lui destiné aux aînés à faible revenu qui reçoivent la PSV. Cette prestation est non imposable<sup>57</sup> et elle varie selon les revenus et la situation familiale (couple de pensionnés, couple avec un seul pensionné, personne seule). Pour simplifier, il est possible d'avancer qu'en général, le SRG est réduit de 1 \$ pour chaque 2 \$ de revenu annuel (excluant la PSV), jusqu'à atteindre zéro lorsque le revenu annuel excède un certain montant<sup>58</sup>.

Tableau A1-1 : **Montant maximum de la PSV et du SRG, 2000 et 2016** (en dollars)

	2000		2016	
	PSV	SRG	PSV	SRG*
Personne seule âgée	5 080	6 037	6 863	9 780
Couples de personnes âgées	10 159	7 864	13 727	12 342

\* Égal aux montants établis pour les mois de juillet à septembre 2016 et d'octobre à décembre 2016, qui incluent l'augmentation de la prestation complémentaire pour les aînés à faible revenu vivant seuls. Le montant obtenu a ensuite été multiplié par deux pour obtenir le montant pour l'année 2016 au complet.

---

<sup>57</sup> Le SRG est non imposable, mais est inclus dans le calcul du revenu net. Il peut modifier la valeur de différents crédits calculés en fonction du revenu net.

<sup>58</sup> Au cours des ans, le SRG a été quelques fois bonifié de façon générale ou dans certains intervalles de revenus. Il y a donc des taux de réduction qui peuvent être plus importants dans ces intervalles de revenus. Par exemple, pour les personnes seules âgées, le SRG inclut l'augmentation de la prestation complémentaire pour les aînés à faible revenu vivant seuls annoncée dans le budget fédéral 2016. Les montants de PSV et de SRG sont indexés selon certains critères tous les 3 mois. Le gouvernement fédéral publie tous les trois mois le *Tableau des montants des prestations en fonction de l'état matrimonial et du niveau de revenu* (par exemple : <http://www.edsc.gc.ca/assets/portfolio/docs/fr/rpc/sv/sv-oas-oct-dec-2016.pdf>).

Le Régime des rentes du Québec (RRQ) offre, notamment aux personnes qui travaillent ou qui ont déjà travaillé au Québec, une protection financière de base lors de la retraite. En effet, le RRQ est un régime d'assurance public et obligatoire pour les travailleurs âgés de 18 ans et plus dont le revenu annuel dépasse 3 500 \$ et qui est financé par les cotisations des travailleurs et des employeurs du Québec. La rente fait partie des revenus de base que le travailleur peut obtenir dès l'âge de 60 ans. Le montant de la rente est calculé selon l'âge et les revenus de travail sur lesquels le travailleur a cotisé au Régime pendant sa vie active. Le montant maximal de la rente (retraite à 65 ans) est égal à 25 % de la moyenne mensuelle des gains admissibles rajustés de la période de cotisation du cotisant. À titre illustratif, la rente maximale pour les gens qui auraient commencé à recevoir leur rente de retraite en 2016 à 65 ans est de 13 110 \$. Ces personnes auraient eu toute leur vie active un revenu au moins équivalant au maximum des gains admissibles (MGA). Le montant de la rente est ensuite indexé chaque année.<sup>59</sup>

#### **Particularités méthodologiques :**

Supplément de revenu garanti (SRG) : Les montants du SRG pour 2016 sont ceux établis de juillet à décembre 2016, multipliés par deux pour obtenir une année complète. L'objectif étant de tenir compte de l'augmentation de la prestation complémentaire au SRG pour les aînés à faible revenu vivant seuls annoncée dans le budget 2016 fédéral et qui débutait en juillet 2016.

Salaire minimum : Dans le cas des personnes âgées, la notion de salaire minimum a été prise en compte en vue de déterminer la prestation du RRQ sur la base où le retraité a gagné le salaire minimum (40 heures/semaine) toute sa vie active.

#### **Le soutien minimal de l'État pour les aînés**

Le soutien minimal de l'État est mesuré, d'abord, en supposant qu'ils n'ont aucun revenu privé de retraite. Puis, les calculs sont effectués de nouveau en supposant qu'ils reçoivent des rentes de la Régie des rentes du Québec, niveau de rente calculé sous l'hypothèse qu'un des membres du ménage a gagné le salaire minimum toute sa vie active.

Le tableau A1-2 présente les résultats détaillés pour 2000 et 2016. Il est possible de constater qu'en 2016, une personne âgée seule n'ayant jamais participé au marché du travail bénéficie d'un revenu disponible de 18 583 \$ alors qu'un couple âgé reçoit 27 961 \$. Dans le cas d'une personne âgée ayant gagné le salaire minimum pendant l'ensemble de sa vie active, le revenu disponible s'élève à 20 338 \$ alors qu'un couple âgé où un des conjoints a travaillé au salaire minimum sa vie durant reçoit 30 262 \$. En regard des données présentées pour les ménages non âgés, il est possible de constater que les personnes âgées obtiennent un meilleur revenu disponible que les

---

<sup>59</sup> Source : Retraite Québec (<http://www.retraitequebec.gouv.qc.ca/>)

personnes non âgées ne participant pas au marché du travail ou ayant travaillé au salaire minimum<sup>60</sup>.

La figure A1-1 montre quant à elle la variation en pourcentage du revenu disponible en dollars de 2016 pour les quatre cas de personnes âgées analysés. Ainsi, calculé en dollars de 2016, le soutien de l'État des personnes seules âgées n'ayant jamais participé au marché du travail a crû de 18,1 % tandis que celui des couples a crû de 11,5 %. Dans le cas des personnes âgées dont un membre du ménage a travaillé au salaire minimum, le revenu disponible a augmenté de 9,3 % pour la personne seule et de 8,3 % pour le couple.

**Tableau A1-2 : Soutien minimal de l'État reçu par les aînés qui n'ont aucun revenu, puis pour ceux qui ont gagné le salaire minimum durant leur vie active (en dollars)**

Sans revenu durant la vie active				
	Personne seule âgée		Couple âgé	
	2000	2016	2000	2016
Revenu RRQ	-	-	-	-
Impôts et cotisations	-	-	-	-
Pension de vieillesse	5 080	6 879	10 159	13 758
SRG	6 037	10 323	7 864	12 428
Crédit de TVQ	257		308	
Crédit pour impôts fonciers	242		242	
Crédit impôt pour solidarité		960		1 223
Crédit de TPS	295	421	414	552
Revenu disponible	11 910	18 583	18 987	27 961
Revenu disponible en \$ de 2016	15 736	18 583	25 086	27 961

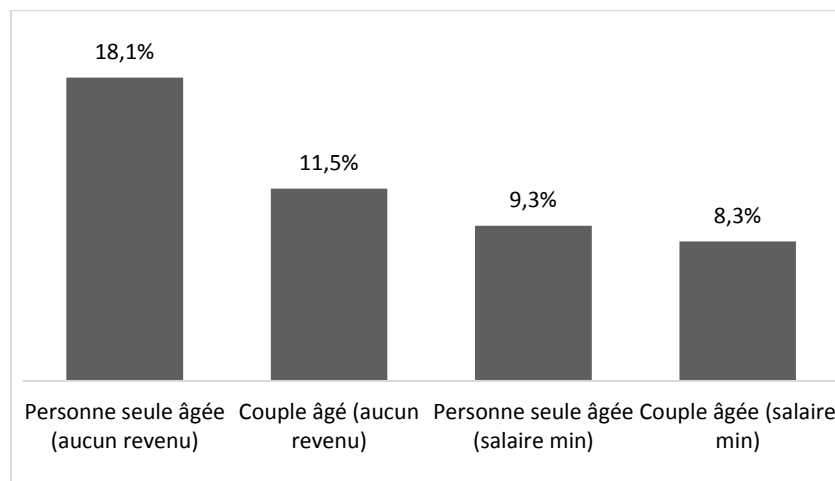
  

Salaire minimum durant la vie active				
	Personne seule âgée		Couple âgé	
	2000	2016	2000	2016
Revenu RRQ	4 492	6 074	4 492	6 074
Impôts et cotisations	89	275	88	233
Pension de vieillesse	5 080	6 879	10 159	13 758
SRG	3 791	6 279	5 618	8 888
Crédit de TVQ	257		308	
Crédit pour impôts fonciers	242		242	
Crédit impôt pour solidarité		960		1 223
Crédit de TPS	316	421	414	552
Revenu disponible	14 089	20 338	21 145	30 262
Revenu disponible en \$ de 2016	18 614	20 338	27 937	30 262

<sup>60</sup> En effet, en 2016, une personne seule non âgée sans revenu de travail obtient 9 192 \$ par année comparativement à 18 583 \$ pour une personne seule âgée. Dans le cas d'un couple sans enfants, il obtient 13 355 \$ alors qu'un couple de personnes âgées reçoit plus du double (27 961 \$). Dans le cas d'une personne seule au salaire minimum, le revenu disponible s'élève à 19 906 \$ comparativement à 20 338 \$ pour une personne seule aînée. Dans le cas d'un couple où un seul des conjoints participe au marché du travail au salaire minimum, le revenu disponible atteint 25 023 \$ contre 30 262 \$ lorsque le couple est âgé.



Figure A1-1 : **Augmentation du revenu disponible des retraités selon qu'ils aient été sans revenu ou au salaire minimum durant la vie active entre 2000 et 2016** (calculée à partir du revenu disponible en dollars de 2016)



Le tableau A1-3 montre quelle proportion du seuil de la MPC est couverte par le soutien minimal de l'État lorsque les ménages n'ont pas de revenu privé et n'en ont pas eu durant leur vie active. Puis, il montre ensuite la proportion de la MPC couverte lorsque les ménages ont un revenu du RRQ en supposant qu'ils ont travaillé au salaire minimum toute leur vie active.

Pour les deux cas de personnes âgées sans revenu privé, le soutien minimal surpasse le seuil de la MPC, mais le ratio a tout de même légèrement diminué pour le couple lorsqu'on compare 2016 à 2000.

Dans le cas des ménages âgés avec un revenu du RRQ obtenu en ayant gagné l'équivalent du salaire minimum durant toute la vie active, les ratios par rapport à la MPC sont supérieurs à 100 %, mais ils ont toutefois diminué de 7 et 8 points de pourcentage entre 2000 et 2016.

Tableau A1-3 : **Comparaison du revenu disponible obtenu avec le seuil de la MPC**

	2000	2016	Sens de la variation
<b>Sans revenu privé</b>			
Personne seule âgée	104 %	106 %	+
Couple âgé	117 %	113 %	-
<b>Avec revenu du RRQ</b>			
Personne seule âgée	123 %	116 %	-
Couple âgé, 1 revenu	130 %	122 %	-

## ANNEXE 2 35 HEURES AU SALAIRE MINIMUM

Dans la présente étude, lorsque le salaire minimum est considéré, il l'est sur la base de 40 heures par semaine pendant 52 semaines.

L'objectif ici est de montrer les résultats en termes de revenus disponibles des ménages et le taux de couverture de la MPC obtenu si les calculs avaient plutôt été effectués sur la base de 35 heures par semaine.

Le tableau A2-1 montre que le revenu disponible des ménages a crû pour toutes les situations considérées entre 2000 et 2016.

Tableau A2-1 **Salaire et revenu disponibles des ménages travaillant au salaire minimum (35 heures), 2000 et 2016**

		Personne seule	Couple sans enfants		Couple avec deux enfants		Famille monoparentale avec un enfant
			1 revenu	2 revenus	1 revenu	2 revenus	
2000	Salaire	12 558	12 558	25 116	12 558	25 116	12 558
	Revenu disponible	11 658	12 885	22 035	19 746	27 150	16 895
	Revenu disponible en \$ de 2016	15 402	17 024	29 113	26 089	35 870	22 322
2016	Salaire	19 439	19 439	38 878	19 439	38 878	19 439
	Revenu disponible	18 526	23 283	34 233	39 664	50 678	30 879

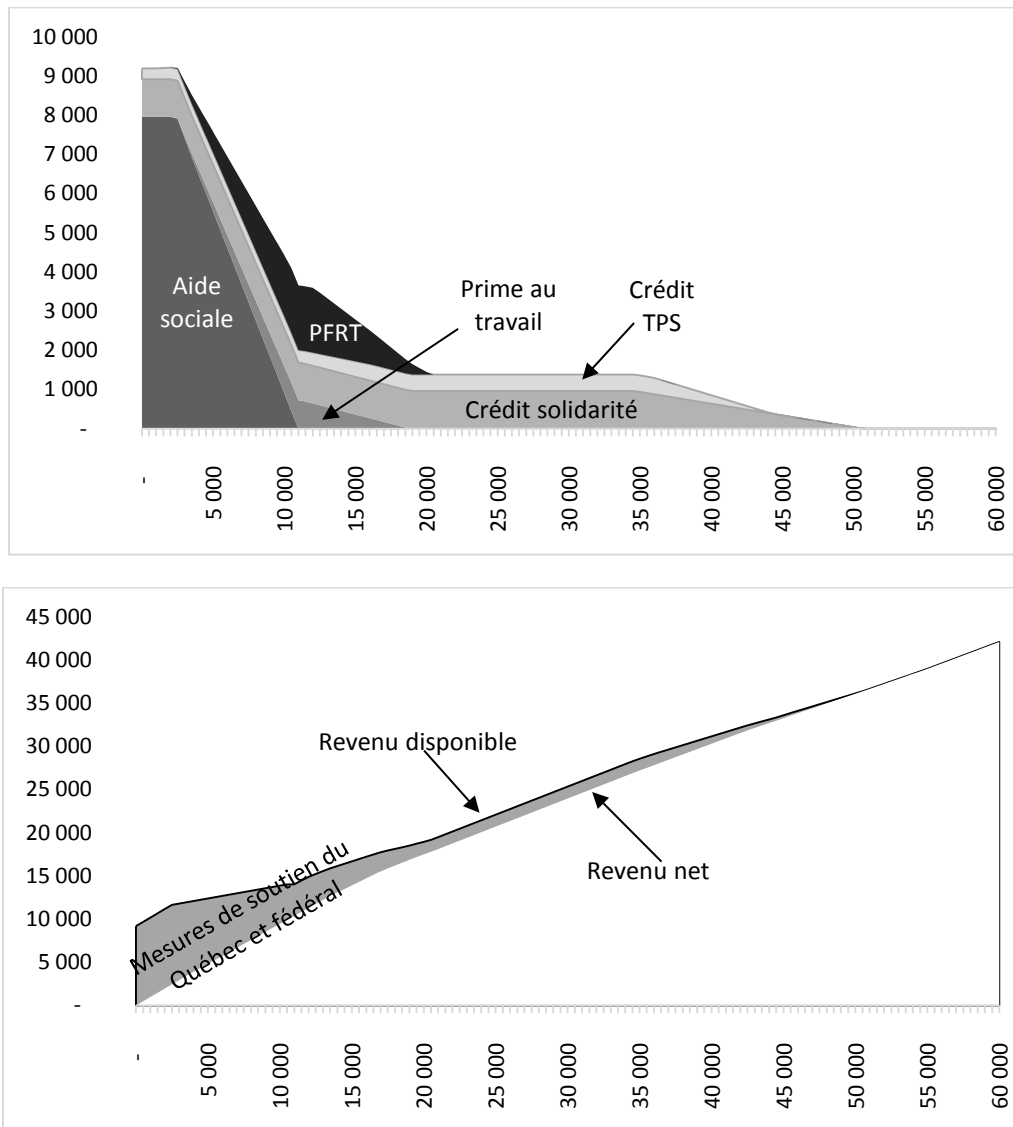
Le tableau A2-2 montre quant à lui le taux de couverture du seuil de la MPC quand les ménages travaillent au moins 35 heures au salaire minimum. Ce taux a augmenté pour toutes les situations familiales. Par contre, contrairement au cas d'un travail de 40 heures au salaire minimum, le taux de couverture de la MPC pour le couple sans enfants avec un seul revenu est inférieur à 100 % soit 94 % en 2016.

Tableau A2-2 **Taux de couverture du seuil de la MPC pour les ménages travaillant au salaire minimum (35 heures), 2000 et 2016**

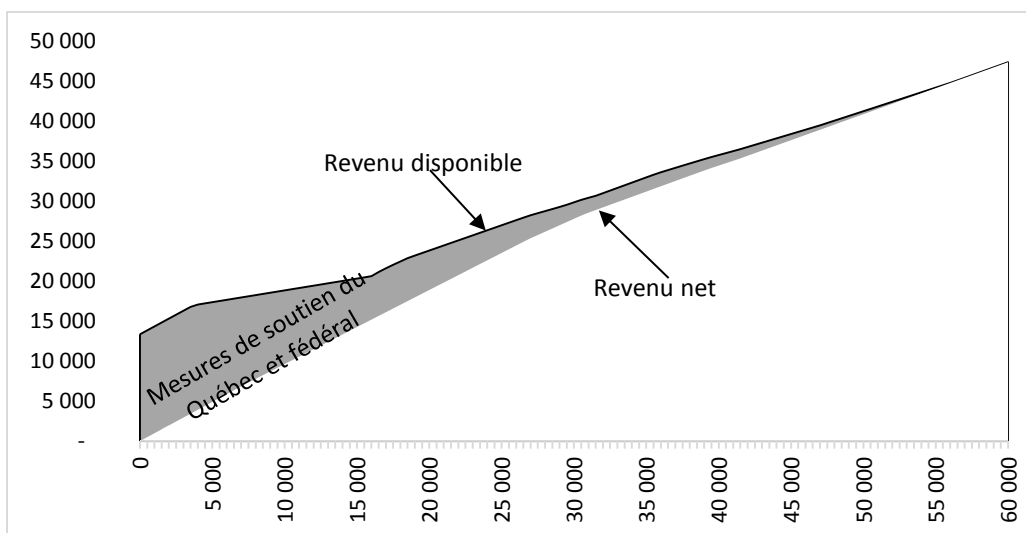
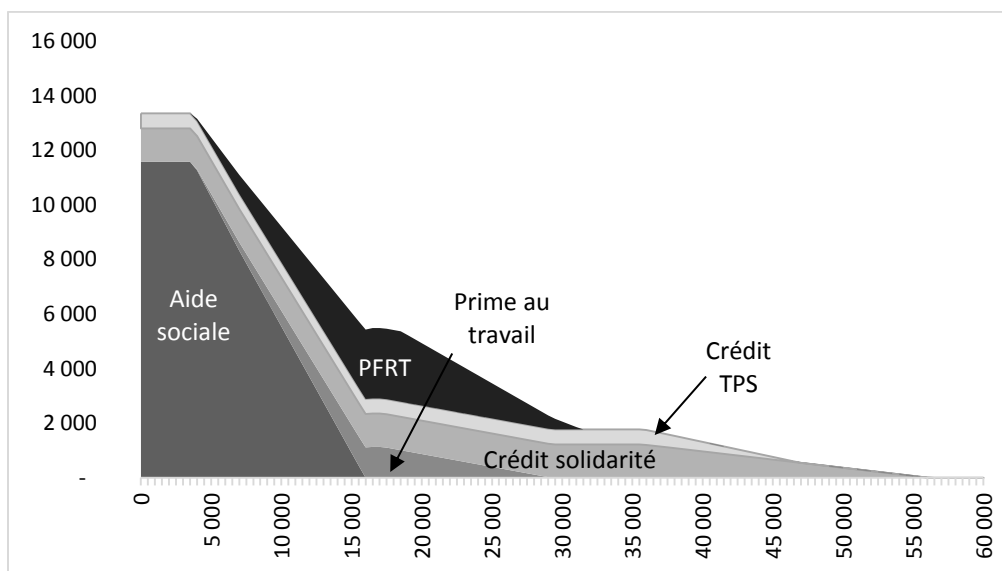
	2000	2016	Sens de la variation
Personne seule	102 %	105 %	+
Couple sans enfants, 1 revenu	79 %	94 %	+
Couple sans enfants, 2 revenus	136 %	138 %	+
Couple avec deux enfants, 1 revenu	86 %	113 %	+
Couple avec deux enfants, 2 revenus	119 %	144 %	+
Famille monoparentale avec un enfant	105 %	124 %	+

### ANNEXE 3 ILLUSTRATION DE L'ÉVOLUTION DES MESURES DE SOUTIEN DU QUÉBEC ET FÉDÉRAL SELON LE NIVEAU DE REVENU PRIVÉ ET ÉVOLUTION DU REVENU NET ET DU REVENU DISPONIBLE, 2016

#### Personne seule



### Couple sans enfants



### Famille monoparentale avec un enfant

